

Łódź, dnia 24 maja 2021 roku

Pani
MAŁGORZATA KOMAJDA
Przewodnicząca Zarządu
Powiatu w Poddębicach

WK-602/28/2021

Na podstawie art.9 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), informuję Panią Przewodniczącą, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Poddębickim¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2018 – 2020 dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; wykonania budżetu, w tym realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji na rzecz niepublicznych jednostek oświatowych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji, a także ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie uregulowań wewnętrznych

W okresie kontrolowanym obowiązywała Instrukcja postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, wprowadzona uchwałą nr 85/439/08 z dnia 4 czerwca 2008 roku Zarządu Powiatu Poddębickiego na podstawie art. 15a ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu. Powołana ustawa została uchylona z dniem 13 lipca 2018 roku, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 971). Zgodnie z art. 83 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 marca 2018 roku, jednostki

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 9 listopada 2020 do dnia 29 stycznia 2021 roku. Protokół kontroli podpisano w dniu 6 kwietnia 2021 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

współpracujące opracowują instrukcje postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Wykonanie powyższego w jednostce kontrolowanej nastąpiło dopiero na mocy uchwały Zarządu Powiatu Poddębickiego nr 106/694/20 z dnia 27 listopada 2020 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

Stwierdzono nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gospodarczych dotyczących zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz potrącenia kary umownej:

- zwrot niewykorzystanej dotacji ujęto w sposób następujący: Wn 133 ze znakiem minus i Ma 901 ze znakiem minus w korespondencji z kontem 224-5. Zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 133 zawartym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342): [1] zapisy na koncie 133 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. W razie stwierdzenia błędu w dokumencie bankowym sumy księguje się zgodnie z wyciągiem, natomiast różnicę wynikającą z błędu odnosi się na konto 240, jako "sumy do wyjaśnienia". Różnicę tę wyksięguje się na podstawie dokumentu bankowego zawierającego sprostowanie błędu, [2] na stronie Wn konta 133 ujmuje się wpływy środków pieniężnych na rachunek budżetu, w tym również spłaty dotyczące kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu, oraz wpływy kredytów przelanych przez bank na rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 134, [3] na stronie Ma konta 133 ujmuje się wypłaty z rachunku budżetu, w tym również wypłaty dokonane w ramach kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu (saldo kredytowe konta 133), oraz wypłaty z tytułu spłaty kredytu przelanego przez bank na rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 134.

Z powyższego nie wynika bezpośrednio sposób ewidencji dotacji ani ich zwrotu, jednak zapisy na tym koncie powinny być zgodne z ewidencją banku, gdyż są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych. Należy w tym miejscu wskazać, że dokonywanie zapisów ujemnych na koncie 133 powoduje, że nie są one zgodne z dokumentami bankowymi, jak też nie odzwierciedlają faktycznego przebiegu operacji. Ponadto opis do konta 133 wyraźnie wskazuje, że po stronie Ma ewidencjonuje się wypłaty z rachunku budżetu. Zwrot dotacji jest wypłatą z rachunku i powinien być ewidencjonowany po stronie Ma konta 133. Powyższe rozważanie prowadzi do wniosku, że rozwiązanie w zakresie ewidencji zwrotu dotacji, w którym zapisów dokonujemy w kwotach ujemnych po stronie Wn konta 133 i po stronie Ma konta 901, w odniesieniu do przepisów przedmiotowego rozporządzenia, jest nieprawidłowe z dwóch powodów: [1] niezgodności ewidencji z dokumentami bankowymi, [2] nieprawidłowego ujęcia wypłaty z rachunku bankowego.

Rozwiązaniem w tym przypadku jest zastosowanie zapisu Wn 901 Ma 133, a dodatkowo technicznego ujemnego zapisu, na koncie 901 po obu jego stronach. Takie zapisy nie spowodują ani ujemnych zapisów na koncie 133, niezgodnych z ewidencją banku, ani też nie zwyżą obrotów na koncie 901, które mogłyby zostać błędnie przeniesione na konto 961. Należy wskazać, że w przypadku, gdy obroty na kontach mogą dostarczać fałszywych informacji o przebiegu operacji gospodarczej (a tak się dzieje w przypadku zwrotów dotacji niewykorzystanych w danym roku), można stosować ujemny zapis techniczny dla zachowania czystości obrotów Wn 901, Ma 901. Celem tego zapisu jest zachowanie czystości obrotów na koncie księgowym oraz przywrócenie jego pierwotnego charakteru. Przepisy prawa bilansowego nie określają sytuacji, w których dokonuje się zapisów technicznych. Jednak w praktyce w celu zachowania "czystości obrotów" na koncie księgowym (co jest konieczne dla konta 901, aby dostarczyło ono właściwych informacji o zrealizowanych dochodach) oraz przywrócenia jego pierwotnego charakteru często stosuje się takie zapisy. Zapisu technicznego dokonuje się po obu stronach tego samego konta, tymi samymi kwotami oraz tym samym znakiem;

- potrącenie kary umownej z faktury wykonawcy – wykonawca wystawił fakturę VAT nr 25/2019 z dnia 23 grudnia 2019 roku na kwotę 24.600,00 zł za wprowadzenie zmian do opracowanej w 2018 roku dokumentacji technicznej dla zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 3707E na odcinku Góra Bałdrzychowska-Kałów”. Zgodnie z opisem na fakturze - niedotrzymany został termin dostarczenia dokumentacji do jednostki. Z uwagi na powyższe naliczono karę umowną w wysokości 600,00 zł. W dniu 20 stycznia 2020 roku wystawiono notę księgową nr 1 na kwotę 600,00 zł. Należność miała zostać skompensowana z faktury nr 25/2019 z dnia 23 grudnia 2019 roku. W dniu 22 stycznia 2020 roku nastąpiła zapłata kwoty 24.000,00 zł, czyli kara umowna w kwocie 600,00 zł została potrącona z należnego wykonawcy wynagrodzenia. Przypis zobowiązania wobec kontrahenta z tytułu wykonanych robót zaksięgowany został na kontach Wn 080 i Ma 201. Kara umowna została ujęta w ewidencji księgowej na następujących kontach: Wn 221 i Ma 760 (przypis kary) oraz Wn 130 i Ma 221 (wpływ kary na dochody) oraz Wn 240 i Ma 130 (przekazanie kwoty stanowiącej równowartość kary na konto dochodów) oraz Wn 202 i Ma 240 (skorygowanie zobowiązania wobec wystawcy faktury w związku z potrąconą karą).

Zauważyć należy, że w przeciwieństwie do zapłaty kary umownej, jej potrącenie należy do zdarzeń gospodarczych, które nie powodują faktycznego przepływu środków pieniężnych. Brak wpływu powoduje niemożność przypisania potrąconej kary umownej jako dochodu budżetowego (odmiennie niż w przypadku jej zapłaty). Przy potrąceniu kary umownej nie następuje zwiększenie aktywów, lecz ich uwolnienie, wskutek wygaśnięcia zobowiązania (do wysokości naliczonej kary umownej), na które wcześniej były zabezpieczone. Innymi słowy, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu powoduje zmniejszenie planowanych wydatków, a nie zwiększenie dochodów budżetowych. Taka forma rozliczenia wymaga odmiennych niż w przypadku klasycznej zapłaty metod ewidencjonowania. W przypadku każdej należności, także z tytułu kary umownej, zachodzi potrzeba dokonania jej przypisu, np. w sposób następujący: konto Wn 240 oraz konto Ma 760. Przy ewidencjonowaniu potrącenia kary umownej czyli zmniejszenia wydatku,

z powodu braku wpływu środków pominięte zostaną konta zespołu pierwszego, a samo rozliczenie powinno zostać dokonane wyłącznie między kontami rozrachunkowymi.

Zatem przyjmując, że przypis zobowiązania wobec kontrahenta z tytułu wykonanych robót zaksięgowany został na kontach Wn 080 i Ma 201, przypis należnej kary ująć należy na kontach Wn 240 i Ma 760. Dokonując jednoczesnej zapłaty i potrącenia na koncie Wn 201, przekazane wykonawcy wynagrodzenie ująć należy w relacji z kontem 130, a kwotę stanowiącą równowartość kary na kontach Wn 201 i Ma 240.

W zakresie dotacji na rzecz jednostek oświatowych

1. Ustalono, że jednostka w 2020 roku przeprowadziła kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przekazanej w latach 2018-2020 Szkole Policealnej „Prymus” w Poddębicach przy ul. Polnej 34. W okresie objętym kontrolą osobami prowadzącymi szkołę byli: [1] E. S. do dnia 30 listopada 2019 roku oraz [2] I.S. od dnia 1 grudnia 2019 roku.

Jednym z zagadnień objętych kontrolą było spełnienie warunku uczestnictwa przez uczniów w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych. Kontroli zostały poddane dzienniki lekcyjne oraz księgi słuchaczy uczniów następujących kierunków kształcenia: [1] technik administracji za miesiące: luty, marzec, listopad i grudzień 2019 roku, [2] technik turystyki wiejskiej za miesiące: luty, marzec, listopad i grudzień 2019 roku, [3] technik masażysta za 2019 rok, [4] terapeuta zajęciowy za miesiące: wrzesień, październik, listopada i grudzień 2019 rok, [5] technik BHP za miesiące: luty i marzec 2020 roku oraz [6] opiekun medyczny za miesiące: styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj i czerwiec 2020 roku.

Jak wynika z treści protokołu, wystąpiły nieprawidłowości w zakresie dokumentowania obecności słuchaczy na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Na przykład stwierdzono, że osoba wymieniona na str. 9 protokołu kontroli w pkt 3 (poz. 18) dokonała omyłkowo podpisów na liście obecności w dniu 2 września 2019 roku „pracownia masażu” oraz w dniach 5, 12, 19 i 26 września – „anatomia i fizjologia”, podczas gdy z księgi uczniów wynika, że osoba ta została przyjęta do szkoły 1 października 2019 roku. Skreślenia błędu dokonano w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 roku w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji - Dz. U. 2017 poz.1646 ze zm. - załącznik nr 17 do protokołu). Z kolei osoba wymieniona w pkt 3.1. na stronie 8 protokołu kontroli dokonała 4 podpisów na zajęciach „pracownia fizjoterapii”, pomimo braku zajęć (załącznik nr 19 do protokołu). Skreślenia błędu dokonano w sposób niezgodny z przepisami ww. rozporządzenia. Nadto na stronie 7 protokołu kontroli wskazano dwie osoby, które dokonały podpisów na listach uczniów w dniach 21, 22, 28 i 29 marca 2020 roku – po wprowadzeniu tzw. zdalnego nauczania.

Należy zauważyć, że według art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2029 ze zm.), uczestnictwo uczniów w obowiązkowych

zajęciach edukacyjnych, o którym mowa w ust. 2, potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności. Z kolei według rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 roku w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji – w dzienniku lekcyjnym prowadzonym przez szkołę dla dorosłych, branżową szkołę II stopnia i szkołę policealną wpisuje się tematy przeprowadzonych zajęć edukacyjnych, oceny bieżące, oceny z egzaminów semestralnych przeprowadzanych w formie ustnej, w formie pisemnej i w formie zadań praktycznych, oceny z egzaminów poprawkowych przeprowadzanych w formie ustnej, w formie pisemnej i w formie zadań praktycznych oraz semestralne oceny klasyfikacyjne z zajęć edukacyjnych. Przeprowadzenie zajęć edukacyjnych nauczyciel potwierdza podpisem. Integralną częścią dziennika lekcyjnego są listy obecności słuchaczy na zajęciach edukacyjnych, na których słuchacze potwierdzają podpisem obecność na poszczególnych godzinach zajęć (§ 8 ust. 5).

Powołane wyżej ustalenia protokołu kontroli wskazują, że podpisy na listach obecności słuchaczy nie były dokonywane w dniu przeprowadzonych zajęć i w związku z obecnością słuchacza na zajęciach. Powyższe może uzasadniać wątpliwości co do rzetelności dokumentowania obecności słuchaczy na zajęciach.

W toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Starostwa Powiatowego w Poddębicach nie zbadano, w szczególności, udokumentowania wydatków z tytułu czynszu najmu ponoszonych na podstawie umowy zawartej w dniu 19 września 2019 roku (...)³. W przedłożonej umowie nie została określona stawka czynszu najmu, a zgodnie z zapisem § 3 umowy „czynsz za wynajem pomieszczeń zostanie ustalony 01 grudnia 2019 roku i będzie comiesięcznie ustalany na podstawie zestawienia ilości godzin wynajmu”. Z kolei według informacji miesięcznych składanych przez Szkołę Policealną „Prymus”, kwota czynszu każdorazowo wynosiła 16.500,00 zł miesięcznie i została w całości rozliczona w ramach otrzymanej dotacji.

W ocenie inspektorów RIO w Łodzi, stawka czynszu najmu wynosząca 80,01 zł za 1 m² (16.500 zł/206 m²) ustalona pomiędzy ww. osobami powiązаныmi rodzinnie i zawodowo (...)⁴ jest znacznie wyższa niż stawki najmu lokali użytkowych stosowane w Poddębicach. Przykładowo, według ogłoszenia Burmistrza Poddębic z dnia 9 maja 2019 roku w sprawie ogłoszenia i przeprowadzenia przetargu ustnego nieograniczonego na oddanie w najem lokali stanowiących własność Gminy Poddębice - cena wywoławcza czynszu wynosi 730,00 zł z podatkiem VAT miesięcznie za lokal o powierzchni 52 m² (położony w m. Poddębice przy ul. Łódzkiej 13a obręb 1 (nr działki 157/6),

³ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

przeznaczony na działalność handlowo-usługową (uwzględniając stawkę z cytowanej umowy z dnia 19 września 2019 roku cena za lokal o powierzchni 52 m² wyniosłaby 4.160,52 zł).

Z kolei według umowy - czynsz powinien być comiesięcznie ustalany w oparciu o zestawienie liczby godzin wynajmu, pomimo tego nie został obniżony w związku z wprowadzeniem nauczania zdalnego, kiedy to pomieszczenia szkolne były wykorzystywane w ograniczonym zakresie.

Dodatkowo zwraca uwagę fakt, że na podstawie umowy najmu z dnia 19 września 2019 roku Wynajmująca oddała w użytkowanie Najemcy na prowadzenie Szkoły Policealnej „Prymus” całość budynku o łącznej powierzchni 206 m². Jednocześnie w tym samym budynku mieści się Liceum Ogólnokształcące prowadzone przez Wynajmującą, która w rozliczeniach dotacji za 2020 rok nie wykazywała wydatków eksploatacyjnych na zakup energii, wody, gazu, wywóz śmieci itp. Z powyższego wynikałoby, że Wynajmująca nadal korzysta z przedmiotu najmu, a Najemca pokrywa wszystkie koszty eksploatacyjne.

2. Stwierdzono, że w 2020 roku stawki dotacji oświatowych zostały zaktualizowane w lipcu, co było niezgodne z art. 43 ust.2 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Według powołanego przepisu, aktualizacji kwoty dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, dokonuje się w miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy, zwanym dalej "miesiącem pierwszej aktualizacji" - w przypadku aktualizacji przeprowadzanej w wyniku zmiany kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, dokonanej na podstawie art. 45 ustawy. Ustawa budżetowa na 2020 rok została opublikowana w dniu 1 kwietnia 2020 roku – Dz.U. poz. 571, a zatem miesiącem pierwszej aktualizacji był czerwiec.
3. Ustalono, że Powiat Poddębicki dokonywał tzw. „wyrównania” kwot dotacji w maju 2019 roku oraz w sierpniu 2020 roku, co było sprzeczne z zasadami wynikającymi z treści art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdzie wskazano, że jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniem, wychowanką, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

W zakresie wydatków osobowych

1. Do dnia 23 listopada 2018 roku Starostą Powiatu Poddębickiego był Ryszard Rytter, wybrany na mocy uchwały nr I/2/14 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 1 grudnia 2014 roku. Uchwałą nr III/16/15 roku z dnia 20 stycznia 2015 roku Rada Powiatu Poddębickiego przyznała Staroście Powiatu wynagrodzenie w łącznej wysokości 12.100,00 zł, w tym: [1] wynagrodzenie zasadnicze 5.900,00 zł, [2] dodatek funkcyjny 1.900,00 zł, [3] dodatek specjalny 3.120,00 zł oraz [4] dodatek stażowy 1.180,00 zł. Ustalono, że wynagrodzenie Starosty Powiatu Poddębickiego nie zostało dostosowane do stawek określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U z 2018 r., poz. 936), które weszło w życie 1 lipca 2018 roku. Według powołanego rozporządzenia, wynagrodzenie zasadnicze dla starosty w powiecie do 60 tys. mieszkańców powinno wynosić od 3.400,00 zł do 4.700,00 zł, a dodatek specjalny może przysługiwać w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (czyli maksymalnie 2.640,00 zł).

Natomiast Starosta Powiatu Poddębickiego za miesiące od lipca do listopada 2018 roku (do dnia wygaśnięcia mandatu) otrzymywał wynagrodzenie na dotychczasowych zasadach, niezgodnie ze stawkami określonymi w obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów. Łącznie wypłacono wynagrodzenie zawyżone o 9.142,84 zł. Na wskazaną kwotę złożyło się zawyżenie:

- wynagrodzenia zasadniczego o 5.714,29 zł (za miesiące od lipca do października $4 \times 1.200,00 \text{ zł} = 4.800,00 \text{ zł}$ oraz za listopad - do dnia 23 listopada = 914,29 zł);
 - dodatku stażowego o 1.142,85 zł (za miesiące od lipca do października $4 \times 240,00 = 960 \text{ zł}$ oraz za listopad - do 23 dnia miesiąca 182,85 zł);
 - dodatku specjalnego o 2.285,70 zł (za miesiące od lipca do października $4 \times 480,00 = 1.920,00 \text{ zł}$ oraz listopad - do 23 dnia miesiąca 365,70 zł).
2. Piotr Binder – Wicestarosta Powiatu Poddębickiego otrzymywał wynagrodzenie składające się z: [1] wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 4.800,00 zł, [2] dodatku funkcyjnego w wysokości 1.760,00 zł oraz [3] dodatku specjalnego w wysokości 2.558,40 zł (od dnia 7 lutego 2018 roku do dnia zakończenia stosunku pracy) oraz [4] dodatku stażowego (w wysokości 16 % wynagrodzenia zasadniczego) 768,00 zł – zgodnie z pismem z dnia 7 lutego 2018 roku znak OR.2122.238.2018. Wynagrodzenie Wicestarosty Powiatu Poddębickiego nie zostało dostosowane do stawek określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, które weszło w życie w dniu 1 lipca 2018 roku. Zgodnie z ww. aktem prawnym, wynagrodzenie zasadnicze dla wicestarosty w powiecie do 60 tys. mieszkańców mogło wynosić od 2.100,00 zł do 3.800,00 zł. Natomiast Piotr Binder za miesiące od lipca do listopada 2018 roku otrzymywał wynagrodzenie na dotychczasowych zasadach, w wysokości przekraczającej kwoty wynikające z przepisów ww. rozporządzenia Rady Ministrów, co skutkowało zawyżeniem wypłaconego

wynagrodzenia łącznie o kwotę 5.523,82 zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze zawyżono o 4.761,91 zł (za miesiące od lipca do październik 2018 roku $4 \times 1.000,00 \text{ zł} = 4.000,00 \text{ zł}$ oraz za listopad do 23 dnia miesiąca = 761,91 zł) oraz dodatek stażowy o 761,91 zł (za miesiące od lipca do październik 2018 roku $4 \times 160,00 = 640 \text{ zł}$ oraz za listopad do 23 dnia miesiąca 121,91 zł).

3. W pismach przyznających dodatki specjalne dla Wicestarosty Powiatu oraz Skarbnika Powiatu nie określono za jakie dodatkowe zadania (w stosunku do obowiązujących pracowników zakresów czynności) lub zwiększone obowiązki służbowe wymienione osoby miały otrzymywać dodatek specjalny. Dodatek specjalny dla Skarbnika Powiatu przyznany został na czas nieokreślony (pismo z dnia 1 lipca 2009 roku sygn. OR.1120/210/09 skierowane do Skarbnika Powiatu: „(...) w związku ze zwiększeniem zakresu obowiązków przyznaję Pani od dnia 1 lipca 2009 roku dodatek specjalny w wysokości 25% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego tj. 1.485,00 zł na czas nieokreślony”), stanowiąc tym samym regularny (stały) składnik wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Dodatek specjalny jest świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie czasu, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Może być przyznany jedynie okresowo i niezbędne jest wskazanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek.

Z uwagi na okoliczność, że od listopada 2018 roku, a w stosunku do Skarbnika Powiatu – od lutego 2019 roku, dodatki specjalne w jednostce przyznawane są z zachowaniem wymogów art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych odstąpiono od formułowania wniosku pokontrolnego w przedmiotowym zakresie.

4. Stwierdzono, że wypłata wynagrodzenia Staroście i Wicestarości Powiatu Poddębickiego pełniących funkcje do dnia 23 listopada 2018 roku w wysokości przekraczającej kwoty wynikające z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, skutkowałą zawyżeniem wysokości wypłaconych odpraw w związku z upływem kadencji (...)⁵. Należy zauważyć, że w celu ustalenia wysokości odprawy emerytalnej oraz odprawy wypłacanej w związku z upływem kadencji stosuje się zasady obowiązujące przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, tj. przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i

⁵ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. z 1997 r. Nr 2 poz. 14 ze zm.). Zgodnie z § 15 rozporządzenia, składniki wynagrodzenia określone w stawce miesięcznej w stałej wysokości uwzględnia się przy ustalaniu ekwiwalentu w wysokości należnej w miesiącu nabycia prawa do tego ekwiwalentu.

Przyjęcie niezgodnego z przepisami wynagrodzenia Starosty i Wicestarosty Powiatu Poddębickiego, pełniących funkcje do dnia 23 listopada 2018 roku, skutkowało zawyżeniem wypłaconych odpraw: Starosty – (...) ⁶ w przypadku odprawy z tytułu upływu kadencji o 5.760 zł brutto - 1.920,00 zł x 3 m-ce = 5.760,00 zł brutto; Wicestarosty - w odniesieniu do odprawy z tytułu upływu kadencji o 3.480,00 zł brutto - 1.160,00 zł (miesięczna kwota zawyżenia) ⁷ x 3 m-ce = 3.480,00 zł brutto.

W zakresie ewidencji środków trwałych

Stwierdzono przypadek naruszenia zasad ewidencji środków trwałych wyrażonych w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz.217), zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powyższe dotyczyło przyjęcia w dniu 31 grudnia 2019 roku dokumentem OT 8/2019 środka trwałego pod nazwą „Pierwszy etap przebudowy nr 2562 E odc. Wielenin –Miniszew dł. 2,49 km”, o wartości 1.069.937,79 zł. Przyjęcie środka trwałego nastąpiło na podstawie trzech faktur, z których ostatnia została zapłacona w dniu 21 listopada 2019 roku, a protokół końcowego odbioru sporządzono w dniu 23 października 2019 roku.

W zakresie inwentaryzacji

1. Ustalono – w odniesieniu do inwentaryzacji rocznej przeprowadzonej na podstawie zarządzenia nr 74/2019 z dnia 31 grudnia 2019 roku Starosty Poddębickiego, że wskazana w zarządzeniu metoda inwentaryzacji w odniesieniu do inwestycji w toku jest niezgodna z Instrukcją inwentaryzacyjną oraz z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, według którego - inwentaryzacji składników aktywów, o których mowa w powołanym przepisie dokonuje się drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, a nie z rzeczywistym zaawansowaniem robót inwestycyjnych.
2. Stwierdzono, że inwentaryzację inwestycji w toku oraz inwestycji drogowych przeprowadzono niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Według sporządzonych protokołów z inwentaryzacji ww. składników aktywów stwierdzone stany są zgodne ze stanami konta 080 w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Poddębicach, co komisja inwentaryzacyjna ustaliła *„na podstawie porównania danych z ewidencji księgowej z rzeczywistym*

⁶ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁷ Zawyżenie wynagrodzenia zasadniczego – 1.000 zł, zawyżenie dodatku stażowego - 160 zł, razem 1.160 zł.

stanem zaawansowania robót". Zauważyć należy, że właściwą metodą inwentaryzacji byłoby porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (np. fakturami) oraz udokumentowanie przeprowadzonych czynności, stosownie do wymogu art. 26 ust.1 pkt 3 w zw. z art. 27 ust.1 ustawy o rachunkowości.

3. W odniesieniu do inwentaryzacji należności i zobowiązań stwierdzono, że protokoły z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji sald należności i zobowiązań nie dokumentują dokonania porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, niezgodnie z art. 26 ust.1 pkt 3 w zw. z art. 27 ust.1 ustawy o rachunkowości.
4. Nie zarządzono i nie przeprowadzono do dnia 15 stycznia 2020 roku inwentaryzacji składników majątkowych ewidencjonowanych na następujących kontach bilansowych: 020 – wartości niematerialne i prawne oraz 030 – długoterminowe aktywa finansowe, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z danymi zawartymi w Bilansie Jednostki konta: 020 – „całkowite umorzenie wartości niematerialnych i prawnych” (saldo początkowe Wn 536.796,67 zł, obroty Wn 15.244,30 zł, saldo końcowe Wn 552.040,97 zł) oraz 030 „podwyższenie kapitału spółki – długotrwałe aktywa finansowe (saldo początkowe Wn 2.258.200,00 zł, obroty Wn 0,00 zł, obroty Ma 0,00 zł, saldo końcowe Wn 2.258.200,00 zł). Jak wynikało z wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika Wydziału Finansów z dnia 2 kwietnia 2021 roku, salda kont bilansowych 020 i 030 zostały zweryfikowane na dzień 31 grudnia 2019 roku podczas prac przy sporządzaniu bilansu jednostki (nie przedłożono jednak protokołów weryfikacji ww. składników aktywów).

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

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Przewodniczącą o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne:**

1. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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, w zakresie ewidencji na koncie 133.
2. W przypadku ewidencjonowania potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy uwzględnić uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

3. Dokonać ponownej analizy ustaleń zgromadzonych w toku kontroli Szkoły Policealnej „Prymus”, w kontekście uwag sformułowanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Rozważyć złożenie zawiadomienia do właściwego organu/organów w zakresie ewentualnych nieprawidłowości dotyczących rzetelności dokumentowania obecności słuchaczy na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w Szkole Policealnej „Prymus” oraz rozliczeń między podmiotami powiązаныmi, tj. Szkołą Policealną „Prymus” i Liceum Ogólnokształcącym „Prymus”. O podjętych działaniach poinformować RIO w Łodzi.
4. Aktualizacji stawek dotacji oświatowych dokonywać w miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy, zgodnie z art. 43 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych.
5. Zapewnić przestrzeganie art. 43 ust.4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym – jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust.1 - 4 i 8, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust.1, art. 40 i art. 41 uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust.1 - 4 i 8, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust.1, art. 40 i art. 41, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

Ponadto, stosownie do art. 43 ust.5 ustawy - w przypadku wyrównywania kwoty dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust.1 - 4 i 8, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust.1, art. 40 i art. 41, zgodnie z art. 43 ust. 4, średnia arytmetyczna kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, może zwiększyć się maksymalnie o 50% albo zmniejszyć się maksymalnie o 25% średniej arytmetycznej części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.
6. Podjąć czynności w celu wyegzekwowania zwrotu do budżetu Powiatu nadpłaconych na rzecz Starosty i Wicestarosty Powiatu wynagrodzeń i odpraw w związku z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

7. Terminowo wprowadzać do ewidencji księgowej składniki majątku, przestrzegając art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
8. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi, ze szczególnym uwzględnieniem terminów oraz wymogów w zakresie stosowania metod właściwych do zinwentaryzowania poszczególnych aktywów i pasywów.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Przewodniczącą 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.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu w Poddębicach,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Poddębicach,

aa.