



WOJEWODA ŁÓDZKI

FB-IV.431.10.2021

Łódź, 13 sierpnia 2021 r.

Pan

Janusz Mielczarek

Starosta Łęczycki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 175 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², zwanej dalej *ustawą o finansach*, służby finansowe Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi podległe Wojewodzie Łódzkiemu w składzie:

- Jolanta Frątczak – starszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów,
- Iwona Krakowska – starszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,

stosownie do upoważnień do przeprowadzenia kontroli odpowiednio Nr 14/1/2021 i Nr 14/2/2021 z dnia 11 maja 2021 r. wydanych przez, działającego z upoważnienia Wojewody Łódzkiego, Zastępcę Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, przeprowadziły w Powiecie Łęczyckim z siedzibą przy pl. Tadeusza Kościuszki 1, 99-100 Łęczyca, w okresie od 12 maja 2021 r. do 23 lipca 2021 r. kontrolę finansową.

Zakres kontroli, tj. przedmiot i okres objęty kontrolą:

1) przedmiot kontroli:

prawidłowość wykorzystania dotacji celowych przekazanych w 2020 r. z budżetu Wojewody Łódzkiego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami realizowanych przez powiat w rozdziale 71015 – „Nadzór budowlany”.

¹ Ustawa z dnia 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224)

² Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.)

2) okres objęty kontrolą: od 1 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

W związku z wprowadzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem zagrożenia epidemicznego, a następnie stanem epidemii wywołanej przez wirus SARS-CoV-2 i rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej COVID-19 wywołanej tym wirusem u ludzi kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolny zdalnie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³. Korespondencja oraz skany dokumentów dotyczących przedmiotu kontroli przekazywane były przez jednostkę kontrolowaną za pomocą platformy e-PUAP oraz poczty elektronicznej.

[dowód: akta kontroli, str. 1 - 54]

Działalność jednostki w badanym okresie, w zakresie przedmiotu kontroli, ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

I. Informacje ogólne

Funkcję Starosty Łęczyckiego w okresie objętym kontrolą sprawował oraz pełni obecnie Pan Janusz Mielczarek, co potwierdza Uchwała Nr I/9/18 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Łęczyckiego. Funkcję Wicestarosty Łęczyckiego sprawował w okresie objętym kontrolą oraz pełni obecnie Pan Wojciech Zdziarski. Powyższe potwierdza Uchwała Nr I/12/2018 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Wicestarosty Powiatu Łęczyckiego.

Stanowisko Skarbnika Powiatu Łęczyckiego zostało powierzone Pani Renacie Wilińskiej na mocy Uchwały Nr XVI/129/2004 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie powołania Skarbnika Powiatu Łęczyckiego.

Organem wykonującym zadania nadzoru budowlanego w Łęczycy, zgodnie z zapisami art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴, jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Powiecie Łęczyckim, zwany dalej *Powiatowym Inspektorem*. W okresie objętym kontrolą funkcję *Powiatowego Inspektora* sprawował i sprawuje do chwili obecnej Pan Włodzimierz Tomczak powołany na to stanowisko przez Starostę Łęczyckiego z dniem 1

³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 z późn. zm.)

⁴ Ustawa z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm.)

września 2004 r. (pismo z dnia 01.09.2004 r.) zgodnie z zapisami art. 86 ust. 1 Prawo budowlane⁵.

[dowód: akta kontroli, str. 127 – 129, 701]

Powiatowy Inspektor wykonuje swoje zadania przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łęczycy, zwanego dalej *PINB* wchodzącego w skład powiatowej administracji zespolonej. Do zadań *Powiatowego Inspektora* należy w szczególności kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, w tym sprawdzanie wykonywania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie ww. ustawy. Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. W rozumieniu zapisów *ustawy o finansach PINB* jest jednostką budżetową, dysponentem środków budżetowych trzeciego stopnia, realizującym zadania nadzoru budowlanego, wymienione w ustawie Prawo budowlane⁶, jako organ pierwszej instancji.

Organizację wewnętrzną, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych *PINB* określa Regulamin Organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łęczycy, zwany dalej *Regulaminem*, obowiązujący od dnia 1 lipca 1999 r.

Zgodnie z treścią § 7 *Regulaminu* w skład Inspektoratu wchodzi następujące komórki organizacyjne, zwane sekcjami:

- sekcja inspekcji,
- sekcja orzecznictwa i obsługi prawnej,
- sekcja organizacyjno – administracyjna,

W § 13 *Regulaminu* określono, że do zakresu działania sekcji organizacyjno-administracyjnej należy m.in. zapewnienie właściwego obiegu dokumentów i korespondencji.

Stanowisko głównego księgowego *PINB* podlega organizacyjnie oraz służbowo bezpośrednio *Powiatowemu Inspektorowi*. W okresie objętym kontrolą na stanowisku głównego księgowego *PINB* zatrudniona była od dnia 1 stycznia 2005 r (oraz jest do dnia dzisiejszego) Pani Agnieszka Kaszubska, w wymiarze czasu pracy 1/4 etatu. W dniu 03.01.2005 r. Pani Agnieszka Kaszubska przyjęła do stosowania zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności, co potwierdza podpis złożony na piśmie z dnia 03.01.2005 r. Do zakresu czynności głównego księgowego należy prowadzenie urzędzeń księgowości budżetowej *PINB*, dekretowanie dowodów księgowych,

⁵ Patrz przypis 4

⁶ Patrz przypis 4

sprawdzanie dowodów księgowych pod względem formalno–rachunkowym, sprawozdawczość budżetowa oraz sporządzanie przelewów bankowych. Główny księgowy odpowiada m. in. za terminowe i rzetelne wykonywanie zadań wynikających z zakresu czynności, przestrzegania przepisów prawa oraz instrukcji kancelaryjnej. Na mocy art. 53 ust. 1 *ustawy o finansach Powiatowy Inspektor*, jako kierownik jednostki kontrolowanej, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Ponadto, w jednostce kontrolowanej w 2020 r. zatrudnionych było 7 osób na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, w tym 4 osoby w pełnym wymiarze czasu pracy, 2 osoby na ½ etatu i 1 osoba na ¼ etatu oraz 1 osoba świadcząca pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w dniu 01.01.2020 r. (sprzątanie pomieszczeń).

[dowód: akta kontroli, str. 565 – 580, 703 – 708, 711 – 713, 1575]

Siedziba *PINB* mieści się w budynku przy ul. Mickiewicza 18 w Łęczycy. Z właścicielem nieruchomości - Powiatem Łęczyckim zawarto w dniu 09.11.2007 r. oraz 23.04.2018 r. umowy użyczenia odpowiednio nr 65/2007 i nr 29/2018 na czas nieokreślony.

Na mocy ww. umów *PINB* zobowiązany jest do pokrywania kosztów związanych z eksploatacją pomieszczeń, w tym: dostawą energii cieplnej, elektrycznej, wody, wywozem nieczystości.

W 2020 r. jednostka posiadała jeden samochód służbowy.

[dowód: akta kontroli, str. 709, 859 - 873]

Zgodnie z treścią art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷ środki na realizację zadań wykonywanych przez *Powiatowego Inspektora* są przekazywane przez Wojewodę Łódzkiego Powiatowi Łęczyckiemu w formie dotacji celowych z budżetu państwa. W 2020 r. jednostka kontrolowana zrealizowała wydatki budżetowe w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71015 – *Nadzór budowlany* w łącznej wysokości **465 990,93 zł**, co stanowi w przybliżeniu **99,98 %** środków przyznanych w ramach dotacji celowej z budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie (**466 074,00 zł**).

⁷Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U z 2021 r., poz. 38 z późn. zm.)

II. Szczegółowy zakres kontroli

Kontroli poddano:

1. pisemne procedury ustalające politykę rachunkowości oraz zasady kontroli finansowej w Starostwie Powiatowym w Łęczycy oraz w *PINB*:

1) Zarządzenie Nr 15/2017 Starosty Łęczyckiego z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie *ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dla Starostwa Powiatowego w Łęczycy* wraz z załącznikami:

- nr 1- Zasady (polityka) rachunkowości dla Starostwa Powiatowego w Łęczycy,
- nr 2 – Protokół potwierdzający przyjęcie programu kadrowo – płacowego (*nazwa*) do użytkowania,
- nr 3 - Protokół potwierdzający przyjęcie programu do obsługi ewidencji środków trwałych, pozostałych środków trwałych (*nazwa*) do użytkowania,
- nr 4 – Instrukcja określająca sposób zarządzania systemami informatycznymi wykorzystywanymi na potrzeby Wydziału Finansowego w Starostwie Powiatowym w Łęczycy,
- nr 5 - Wykaz kont dla budżetu Powiatu Łęczyckiego – ORGAN,
- nr 6 - Wykaz kont dla jednostki – Starostwo Powiatowe.

2) Zarządzenie Nr 1/2020 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie *wprowadzenia zasad polityki rachunkowości regulujących gospodarkę finansową Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego*. Zarządzenie to obowiązuje od dnia 1 stycznia 2020 r. do chwili obecnej. Zatwierdzono i wprowadzono do użytku wewnętrznego dokumentację przyjętych zasad (polityki) rachunkowości wraz z załącznikami:

- nr 1 – Ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nr 2 – Obowiązujące metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- nr 3 – Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w *PINB*,
- nr 4 – System ochrony danych,
- nr 5 – Instrukcja ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania oraz gospodarki kasowej,
- nr 6 - Instrukcja obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych,

- nr 7 – Instrukcja w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie.
- 3) Przepisy wewnętrzne regulujące zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w odniesieniu do zagadnień finansowych w zakresie jej zgodności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, w tym: Zarządzenie Nr 6/2019 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęczycy z dnia 23 grudnia 2019 r. w *sprawie określenia wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łęczycy*.
 - 4) Zarządzenie nr 1/2004 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 1 grudnia 2004 r. w *sprawie zapewnienia pracownikom zatrudnionym na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe okularów korygujących wzrok*.

[dowód: akta kontroli, str. 131 – 220, 583 – 699, 1943-1944]

2. prawidłowość ujęcia:

- 1) w budżecie Powiatu Łęczyckiego dotacji celowej przyznanej z budżetu państwa w dziale 710, rozdziale 71015 na podstawie decyzji Wojewody Łódzkiego wraz ze zmianami;
- 2) w planie finansowym jednostki realizującej zadanie środków finansowych pochodzących z dotacji celowej na podstawie uchwał Zarządu Powiatu Łęczyckiego, w oparciu o dokumenty źródłowe oraz ewidencję księgową prowadzoną na kontach 992 – *Planowane wydatki budżetu*, 980 – *Plan finansowy wydatków budżetowych*;

3. zgodność poniesionych wydatków, sfinansowanych środkami z otrzymanych dotacji z budżetu państwa z planowanym przeznaczeniem;

4. kompletność i rzetelność dokumentów dotyczących dokonywanych operacji gospodarczych i finansowych tj.:

- 1) sposób dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym jednostki - na podstawie 100 % dowodów źródłowych (faktury, rachunki, polecenia księgowania, polecenia wyjazdu służbowego, listy płac i inne), będących podstawą poniesienia wydatków budżetowych związanych z funkcjonowaniem jednostki budżetowej w 2020 r. na łączną kwotę **465 990,93 zł**;
- 2) prawidłowość i kompletność naniesionych dekretacji na dokumentach będących podstawą dokonania wydatków w oparciu o wymienione wyżej dowody, w tym pod

względem merytorycznym, formalno-rachunkowym przez głównego księgowego oraz zatwierdzenia do wypłaty przez *Powiatowego Inspektora*;

- 3) prawidłowość ujęcia dowodów źródłowych w księgach rachunkowych, w oparciu o ewidencję prowadzoną na kontach: 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, zespołu 2 – *Rozrachunki i roszczenia*, zespołu 4 – *Koszty według rodzaju i ich rozliczenie*, oraz 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego*;
 - 4) terminowość regulowania zobowiązań wynikających z dowodów źródłowych w oparciu o dane wynikające z ewidencji księgowej i wyciągów bankowych;
 - 5) prawidłowość kwalifikowania wydatków do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, w oparciu o dokumenty źródłowe i zapisy zawarte w ewidencji księgowej;
5. wiarygodność sprawozdań tj. zgodność danych zawartych w wybranych sprawozdaniach z ewidencją księgową, poprzez porównanie zapisów w ewidencji księgowej *PINB* z danymi wykazanymi:

- w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej, okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 30 czerwca roku 2020,
- w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej, okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2020,
- w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej, okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2020,
- w rocznym sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, okres sprawozdawczy IV kwartał 2020 r.

[dowód: akta kontroli, str. 463 – 557, 757 - 761]

6. terminowość zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji przyznanej na 2020 r. w oparciu o ewidencję księgową oraz wyciągi bankowe.

III. Ustalenia kontroli

1. Kontrolerzy nie stwierdzili uchybień ani nieprawidłowości w zakresie:

- 1) zgodności procedur wewnętrznych dotyczących gospodarki finansowej jednostki kontrolowanej z przepisami prawa.

W toku kontroli stwierdzono, że obowiązujące w Starostwie Powiatowym w Łęczycy oraz *PINB* regulacje dotyczące zasad rachunkowości są aktualne i uwzględniają wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa, za wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w części III ust. 2 pkt 1-4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Dokumentacja opisująca przyjęte w Starostwie Powiatowym w Łęczycy oraz *PINB* zasady rachunkowości (politykę rachunkowości) spełniała, wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ oraz rozporządzeniu 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 Polskiej⁹, tj. m.in.:

- przewidywała prowadzenie ewidencji na kontach 133 – *Rachunek budżetu* (w przypadku Starostwa), 130 - *Rachunek bieżący jednostki* (w przypadku *PINB*) i 998 - *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej* (dział, rozdział, paragraf);
- określała zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych oraz mechanizmy kontroli, dotyczące operacji gospodarczych i finansowych.

- 2) zgodności z przepisami prawa wewnętrznych uregulowań w zakresie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w odniesieniu do zagadnień finansowych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Zarządzeniem Nr 6/2019 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęczycy z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łęczycy wprowadzono Regulamin kontroli zarządczej stanowiący Załącznik nr 1 do ww. Zarządzenia. W dokumencie określono m.in.: kwestię organizacji kontroli zarządczej oraz standardy kontroli zarządczej. Załącznikiem nr 2 wprowadzono *Politykę zarządzania ryzykiem w PINB* w której określone zostały:

⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217)

⁹ 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)

- cele i założenia polityki zarządzania ryzykiem,
- zakres podmiotowy,
- zasady odpowiedzialności za realizację polityki zarządzania ryzykiem,
- identyfikacja i analiza czynników ryzyka,
- dokumentowanie procesu identyfikacji ryzyka,
- interpretacja wyników i zarządzanie,
- monitorowanie ryzyka i nadzór.

W załączniku Nr 3 do ww. Zarządzenia ustalono *Kodeks etyki pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łęczycy*, w którym określono standardy postępowania - zasady szczególne:

- praworządności,
- niedyskryminowania,
- współmierności,
- nadużywania uprawnień,
- bezstronności i niezależności,
- obiektywizmu,
- uczciwości,
- współodpowiedzialności,
- akceptacji kontroli zarządczej.

Kontrolującym zostało okazane oświadczenie o stanie kontroli zarządczej *Powiatowego Inspektora* za rok 2020 sporządzone w dniu 23.03.2021 r., w którym oświadczył, iż w kierowanej przez niego jednostce sektora finansów publicznych w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Ocenę oparto na informacjach z monitoringu realizacji celów i zadań, przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem oraz innych źródeł informacji.

[dowód: akta kontroli, str. 681 - 699]

- 3) prawidłowości ujęcia w budżecie Powiatu Łęczyckiego kwot otrzymanych dotacji oraz dokonywania zmian w planie finansowym.

Wpływy na rachunek bankowy Powiatu Łęczyckiego transz dotacji celowej z budżetu państwa w części 85/10 – województwo łódzkie w 2020 r., w łącznej kwocie **466 074,00 zł** zostały zaewidencjonowane w księgach Powiatu Łęczyckiego po stronie Wn

konta 133-09 *Rachunek budżetu – Dotacja PINB* w korespondencji ze stroną Ma konta 901 *Dochody – Nadzór budowlany – dotacje otrzymane z budżetu państwa*. Przekazywanie środków finansowych na rzecz *PINB* w ramach otrzymanej dotacji celowej zostało zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Powiatu Łęczyckiego po stronie Ma konta 133-09 *Rachunek budżetu – Dotacja PINB* w korespondencji ze stroną Wn konta 223-11 *Powiatowy Inspektorat Nadz. Budowlanego - Rozliczenie wydatków budżetowych* w łącznej kwocie **466 074,00 zł**.

[dowód: akta kontroli, str. 439 - 461]

Na podstawie informacji otrzymanej od Wojewody Łódzkiego o wysokości kwot dotacji celowych¹⁰, Rada Powiatu Łęczyckiego Uchwałą nr XVIII/94/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Łęczyckiego na 2020 rok ujęła środki dotacji w dziale 710 - *Działalność usługowa*, w § 2110 - *dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat* w wysokości 419 941,00 zł. Następnie, Uchwałą nr 128/2020 z dnia 8 stycznia 2020 r. Zarząd Powiatu Łęczyckiego, uchwalił układ wykonawczy budżetu Powiatu Łęczyckiego na 2020 rok, w tym plan finansowy dla *PINB*.

W trakcie roku budżetowego dokonano zmian wynikających z :

- 1 decyzji Ministra Finansów¹¹ i 3 decyzji Wojewody Łódzkiego¹² zwiększających plan dotacji w dziale 710, rozdziale 71015 i § 2110, na podstawie której Zarząd Powiatu Łęczyckiego 2 Uchwałami¹³ wprowadził zmiany w budżecie Powiatu Łęczyckiego. Zwiększenie planu dotacji nastąpiło w związku ze zwiększeniem funduszu wynagrodzeń w Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego.
- 1 Uchwały Zarządu Powiatu Łęczyckiego¹⁴ i 4 zarządzeń Powiatowego Inspektora w sprawie dokonania przeniesień w planie finansowym Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łęczycy na 2020 rok¹⁵ na podstawie których dokonano

¹⁰ Pismo Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu działającego z upoważnienia Wojewody Łódzkiego nr FB-I.3110.14.2019 z 25.10.2019 r. w sprawie podziału kwot dochodów i wydatków na rok 2020 określonych dla części 85/10 – województwo łódzkie w projekcie ustawy budżetowej na 2020 rok

¹¹ Decyzja Ministra Finansów nr MF/FG3.4143.3.152.2020.MF,3008 z dnia 22.07.2020 r.

¹² Decyzje Wojewody Łódzkiego: Nr FB-I.3110.22.2019 z dnia 23.01.2020 r., Nr FB.I.3111.1.2020 z dnia 02.04.2020 r., Nr FB.I.3111.2.178.2020 z dnia 30.07.2020 r.

¹³ Uchwały Zarządu Powiatu Łęczyckiego: Nr 138/2020 z dnia 12.02.2020 r., Nr 180/2020 z dnia 10.08.2020 r.

¹⁴ Uchwała Zarządu Powiatu Łęczyckiego Nr 221/2020 z dnia 21.12.2020 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 2/2020 z dnia 22.05.2020 r., Zarządzenie nr 3/2020 z dnia 09.10.2020 r., Zarządzenie nr 4/2020 z dnia 12.11.2020 r., Zarządzenie nr 5/2020 z dnia 22.12.2020 r.

przeniesień kwot zaplanowanych wydatków *PINB* pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej.

Dla Powiatu Łęczyckiego na 2020 r. w dziale 710 rozdziale 71015, § 2110, uwzględniając zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego, przyznano dotację celową w łącznej wysokości **466 074,00 zł**.

[dowód: akta kontroli, str. 71 – 121, 223 - 327, 715 - 755, załącznik nr 1 do akt kontroli]

- 4) sposobu ewidencjonowania środków finansowych pochodzących z dotacji, ich wydatkowania i rozliczenia;

Wpływ środków pochodzących z dotacji celowej w 2020 r. ujmowany był w ewidencji księgowej *PINB* po stronie Wn konta 130 - 01- *Rachunek bieżący – wydatki* w korespondencji ze stroną Ma konta 223 – *Rozliczenie wydatków budżetowych*, co było zgodne z zasadami określonymi w przyjętej polityce rachunkowości jednostki.

[dowód: akta kontroli, str. 767 – 786, 815 - 817]

- 5) W trakcie wykonywania zadań związanych z realizacją wydatków budżetowych w 2020 r. przestrzegano procedur w zakresie:

- zgodności poniesionych wydatków sfinansowanych ze środków pochodzących z dotacji z planowanym przeznaczeniem, za wyjątkiem przypadku opisanego w części II ust. 2 pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W 2020 r. *PINB* zrealizował wydatki w łącznej wysokości **465 990,93 zł** zgodnie z poniższą tabelą

Rodzaj wydatku	§§	kwota zł	udział % wydatku do wydatków ogółem
osobowe, wynagrodzenia	3020, 4010, 4020, 4040, 4170	344 937,37	74,02%
składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, ZFŚS	4110, 4120, 4440	73 580,73	15,79%
rzeczowe bieżące	4210, 4260, 4280, 4300, 4360, 4410, 4420, 4430	47 472,83	10,19%
OGÓLEM		465 990,93	100,00%

Struktura rodzajowa wydatków budżetowych poniesionych w 2020 r. przedstawiała się następująco:

Dział	Rozdział	§§	Plan wydatków (po zmianach) w zł	Wydatki wykonane na 31.12.2020 r. w zł	% wykonania planu
710	71015	3020	1 000,00	1 000,00	100,00%
710	71015	4010	81 585,00	81 583,22	100,00%
710	71015	4020	237 805,00	237 790,27	99,99%
710	71015	4040	21 684,00	21 683,88	100,00%
710	71015	4110	60 309,00	60 292,48	99,97%
710	71015	4120	4 776,00	4 761,82	99,70%
710	71015	4170	2 880,00	2 880,00	100,00%
710	71015	4210	20 074,00	20 048,70	99,87%
710	71015	4260	3 600,00	3 593,31	99,81%
710	71015	4280	850,00	850,00	100,00%
710	71015	4300	17 538,00	17 535,64	99,99%
710	71015	4360	2 513,00	2 512,18	99,97%
710	71015	4430	2 933,00	2 933,00	100,00%
710	71015	4440	8 527,00	8 526,43	99,99%
Razem			466 074,00	465 990,93	99,98%

[dowód: akta kontroli, str. 761, 1725 – 1812, załącznik nr 4 do akt kontroli]

Łączna kwota poniesionych wydatków w 2020 r. (465 990,93 zł) jest zgodna z kwotą wydatków wykonanych wykazaną w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej oraz jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz z ewidencją księgową.

- prawidłowości i kompletności dekretacji naniesionych na dokumentach stanowiących podstawę do dokonania wydatków.

Kontroli poddano 100% dowodów źródłowych. Objęte kontrolą dowody księgowe były opisane w sposób prawidłowy. Sprawdzone zostały pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym i zatwierdzone do wypłaty przez osoby upoważnione, a ponadto zawierały wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶, za wyjątkiem przypadków opisanych w części III ust. 2 pkt 10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

¹⁶ Patrz przypis 8

- prawidłowości ujęcia dowodów źródłowych w księgach rachunkowych, za wyjątkiem przypadków opisanych w części III ust. 2 pkt 5 i 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
 - celowości i rzetelności poniesionych wydatków, za wyjątkiem przypadków opisanych w części III ust. 2 pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
 - kwalifikowania wydatków budżetowych do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁷, oprócz przypadku opisanego w części III ust 2 pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
 - terminowości regulowania zobowiązań finansowych oprócz przypadków opisanych w części III ust. 2 pkt 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- 6) W toku kontroli sprawdzono wiarygodność sprawozdań budżetowych wymienionych w części II ust. 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz ich zgodność z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz zapisami Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁸ oraz Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁹. W trakcie kontroli porównano dane zawarte w ww. sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i stwierdzono:
- zgodność danych wykazanych w kolumnie *Plan (po zmianach)* w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetu państwa sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 r. z pozabilansową ewidencją szczegółową prowadzoną do konta 980 według podziałek klasyfikacji budżetowej ;

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 02.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz.1053 z późn. zm.)

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r., 1564 z późn. zm.)

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2396)

- zgodność danych wykazanych w kolumnie *Plan (po zmianach)* w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetu państwa sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. z pozabilansową ewidencją szczegółową prowadzoną do konta 980 według podziałek klasyfikacji budżetowej ;
- zgodność danych wykazanych w kolumnie *Zaangażowanie* w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetu państwa sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 r. z pozabilansową ewidencją szczegółową prowadzoną do konta 998 według podziałek klasyfikacji budżetowej;
- zgodność danych wykazanych w kolumnie *Zaangażowanie* w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetu państwa sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. z pozabilansową ewidencją szczegółową prowadzoną do konta 998 według podziałek klasyfikacji budżetowej;
- zgodność danych ujętych w kolumnie *Wydatki wykonane* w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetu państwa sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 r. z ewidencją księgową prowadzoną dla konta 130 (obroty Ma) ;
- zgodność danych ujętych w kolumnie *Wydatki wykonane* w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetu państwa sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. z ewidencją księgową prowadzoną dla konta 130 (obroty Ma) ;
- sporządzenie sprawozdań budżetowych z zachowaniem terminów określonych w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰.

Zobowiązania ogółem w kwocie **27 846,49 zł** powstałe na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego, za okres sprawozdawczy od początku roku do 31 grudnia 2020 r., wynikały z dowodów

²⁰ Patrz przypis 18

źródłowych oraz sald kont Zespołu 2 *Rozrachunki i roszczenia* wg stanu na 31.12.2020 r. i obejmowały:

- § 4040 - dodatkowe wynagrodzenie roczne netto za 2020 r. na kwotę 16 460,04 zł (konto 231),
- § 4040 - podatek dochodowy od osób fizycznych od dodatkowego wynagrodzenia rocznego na kwotę 1 862,00 zł (konto 225),
- § 4040 - składki ZUS od dodatkowego wynagrodzenia rocznego na kwotę 5 011,03 zł (konto 229),
- § 4110 - składki na ubezpieczenie społeczne od dodatkowego wynagrodzenia rocznego na kwotę 4 183,61 zł (konto 229),
- § 4120 - składki na Fundusz Pracy od dodatkowego wynagrodzenia rocznego na kwotę 329,81 zł (konto 229)

Zobowiązania według stanu na dzień 31.12.2020 r. nie były wymagalne i zostały uregulowane terminowo w nw. czasokresie:

- w dniu 1 lutego 2021 r. (wyciąg bankowy nr 7) – dodatkowe wynagrodzenie roczne netto,
- w dniu 26 lutego 2021 r. (wyciąg bankowy nr 12) – składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, podatek dochodowy od osób fizycznych.

Zobowiązania wykazane na dzień 31.12.2020 r., obciążające plan finansowy kolejnego roku budżetowego zostały prawidłowo ujęte na stronie Ma konta 999 *Zaangażowanie wydatków budżetowych lat przyszłych* pod datą 31.12.2020 r.

[dowód: akta kontroli, str. 763 – 833, 1725 – 1812, 1931 – 1939, załącznik nr 4 do akt kontroli]

- 7) W toku kontroli ustalono, że zwrot niewykorzystanej dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa w rozdziale 71015 *Nadzór budowlany* w 2020 r. w kwocie **83,07 zł** został dokonany terminowo, zgodnie z zapisami art. 168 ust. 1 *ustawy o finansach*, tj. w dniu 30.12.2020 r. (wyciąg bankowy nr 95) - przelew z *PINB* do Powiatu Łęczyckiego, a następnie przekazane przez Powiat na rachunek bieżący wydatków dysponenta części 85/10 województwo łódzkie w dniu 30.12.2020 r (wyciąg bankowy nr 256),

[Dowód: akta kontroli, str. 383 – 385, 1563, 1725 – 1812]

- 8) W toku kontroli ustalono, że środki finansowe z dotacji celowej wpływały na oprocentowany rachunek bankowy budżetu *PINB*. W piśmie z dnia 09.06.2021 r.

Powiatowy Inspektor poinformował, cyt. kapitalizacja odsetek za okres styczeń 2020 – marzec 2020 przekazywane były do Starostwa Powiatowego w Łęczycy jako ich dochody (naliczenie 130/02 – 240 przekazanie do Starostwa 240 – 130/02). W piśmie z dnia 16.06.2021 r. Skarbnik Powiatu Łęczyckiego poinformował, cyt. otrzymane środki w wysokości 27,34 zł (12,09 za luty i 15,25 zł za marzec 2020 r.) z tytułu odsetek od środków dotacji zgromadzonych na bieżącym rachunku bankowym PINB, które zostały przekazane na rachunek bankowy Starostwa, zakwalifikowano jako dochody własne i wykazano w sprawozdaniu Rb -27S w rozdziale 75814 § 0920 – pozostałe odsetki zgodnie z art. 5 ust.1 pkt 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto pragnę poinformować, że zgodnie z umową na obsługę bankową powiatu, przy tak niskich stopach procentowych oprocentowanie jest ujemne i odsetki nie są naliczane od marca 2020 r.

[dowód: akta kontroli, str. 1827, 1829]

2. Kontrolerzy stwierdzili następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- 1) Analiza treści uregulowań wewnętrznych Starostwa Powiatowego w Łęczycy wykazała niezgodność Zarządzenia Nr 15/2017 Starosty Łęczyckiego z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dla Starostwa Powiatowego w Łęczycy z zapisami art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹. Zgodnie z treścią § 4 Zarządzenia Nr 15/2017 przepisy te wchodzą w życie z dniem podjęcia, tj. 21 marca 2017 r. Powyższą niezgodność należy zakwalifikować jako nieprawidłowość (nie wywołującą skutku finansowego).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²², zmiany zasad (polityki) rachunkowości wchodzą w życie zawsze od pierwszego dnia roku obrotowego, przy czym mogą one w ramach roku następować z mocą wsteczną. Decyzja o zmianie zasad (polityki) rachunkowości może zostać podjęta w dowolnym momencie, jednak jej skutki należy odnieść do całego roku obrotowego, bowiem zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania

²¹ Patrz przypis 8

²² Patrz przypis 8

sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne. Wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.

Zmodyfikowane zapisy zarządzenia winny mieć zastosowanie do wszystkich operacji gospodarczych w danym roku obrotowym. Powyższe zakwalifikować należy jako nieprawidłowość, za którą odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki.

- 2) Dokumentacja przyjętych dla budżetu Powiatu Łęczyckiego zasad rachunkowości, wprowadzona Zarządzeniem nr 15/2017 Starosty Łęczyckiego nie została zaktualizowana po wejściu w życie zmiany ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³;
- 3) W § 2 Załącznika nr 4 do Zasad (polityki) rachunkowości dla Starostwa Powiatowego w Łęczycy (Instrukcja określająca sposób zarządzania systemami informatycznymi wykorzystywanymi na potrzeby Wydziału Finansowego w Starostwie Powiatowym w Łęczycy) określono, cyt.: *Opis systemu informatycznego i ochrony danych przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera został opracowany przez firmę X²⁴. Treść przywołanego dokumentu nie zawiera zapisów spełniających wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt. 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵. W szczególności, nie opisano algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych.*
- 4) Z treści zapisu pkt 3 Załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 1/2020 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęczycy z dnia 02.01.2020 r. (Ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łęczycy) wynika, cyt.: *Do prowadzenia ksiąg rachunkowych wykorzystywany jest program komputerowy „Finanse i Księgowość” firmy X²⁶. Treść dokumentu nie zawiera zapisów wskazujących na uregulowanie kwestii, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy o rachunkowości²⁷, tj.:*
 - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich

²³ Patrz przypis 8

²⁴ Dane zanonimizowane

²⁵ Patrz przypis 8

²⁶ Dane zanonimizowane

²⁷ Patrz przypis 8

funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,

- opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Powyższe należy zakwalifikować jako nieprawidłowość nie wywołującą skutku finansowego.

- 5) Zapisy na koncie 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* dokonywane były kwartalnie. Jednostki budżetowe zobowiązane zostały - na mocy art. 40 ust. 2 pkt 2 *ustawy o finansach* - do prowadzenia ewidencji księgowej, uwzględniającej wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów również zaangażowanie środków, które oznacza prawne zaangażowanie środków ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej danego roku budżetowego. Zaangażowanie jest etapem poprzedzającym dokonanie wydatku, a także obejmuje wartość wydatkowanych kwot w ramach zatwierdzonego planu finansowego wydatków. Ponadto, na jednostkach budżetowych ciąży wynikający z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości²⁸ obowiązek wprowadzania do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie. Dla jednostek budżetowych okresem sprawozdawczym jest miesiąc. Oznacza to konieczność bieżącego ujmowania w ewidencji księgowej jednostki operacji związanych z wykonaniem planu finansowego wydatków budżetowych, jak i z zaangażowaniem wydatków. Bieżące ujmowanie w ewidencji księgowej należy rozumieć dosłownie, tzn. dokonywanie zapisów po każdej operacji gospodarczej, a przynajmniej po zaewidencjonowaniu każdego wyciągu bankowego i raportu kasowego dotyczącego wydatków. Przyjęty w *PINB* sposób prowadzenia ewidencji na koncie 998 nie uwzględnia zapisów wynikających z Załącznika Nr 3 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu

²⁸ Patrz przypis 8

terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. Jak wynika z opisu do tego konta służy ono do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych danego roku budżetowego oraz niewygasających wydatków budżetowych ujętych do realizacji w danym roku budżetowym. Na stronie Wn tego konta ujmuje się równowartość sfinansowanych wydatków budżetowych w danym roku budżetowym, a także równowartość zaangażowanych wydatków, które będą obciążały wydatki roku następnego. Natomiast na stronie Ma ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Ewidencja szczegółowa do konta 998 prowadzona jest według podziałek klasyfikacyjnych i powinna zapewniać w szczególności ustalenie kwoty niewygasających wydatków. W polityce rachunkowości PINB nie zawarto zapisów w zakresie częstotliwości ewidencji pozabilansowej.

6) W 3 przypadkach nie zostały dotrzymane terminy zapłaty zaciągniętych zobowiązań.

Powyższe dotyczy:

- faktury VAT nr FV/0089/08/2020 z dnia 31.08.2020 r. za badania lekarskie na kwotę brutto 153,00 zł z terminem płatności do dnia 14.09.2020 r., uregulowanej w dniu 22.09.2020 r. (wyciąg bankowy nr 65). Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniu z dnia 09.06.2021 r. poinformował, cyt.: *powyższe spowodowane było późnym otrzymaniem faktury. Wystawca nie naliczył odsetek za opóźnienie w terminie zapłaty;*
- faktury VAT nr 36/09/2020/RODO z dnia 28.09.2020 r. za obsługę RODO za 09.2020 r. z terminem płatności do 14.10.2020 r., uregulowanej w dniu 20.11.2020 r. (wyciąg bankowy nr 78). Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniu z dnia 09.06.2021 r. poinformował, cyt.: *powyższe spowodowane było pominięciem poprzez brak wydruku e-maila. Wystawca nie naliczył odsetek za opóźnienie w terminie zapłaty;*
- faktury VAT nr F0080219590/10/20 z dnia 01.10.2020 r. za usługi telekomunikacyjne na kwotę 195,42 zł z terminem płatności do 15.10.2020 r., a uregulowanej w dniu 16.10.2020 r. (wyciąg bankowy nr 72). Wystawca faktury -

²⁹ Patrz przypis 9

firma X³⁰ naliczył odsetki za zwłokę w wysokości 0,03 zł (nota odsetkowa nr D0008021959/001/20 z dnia 01.11.2020 r.), które uregulowano w dniu 10.11.2020 r. (wyciąg bankowy nr 81) ze środków pochodzących z dotacji.

Niedotrzymanie terminów płatności zobowiązań stanowi naruszenie zasady terminowego regulowania zobowiązań, określonej w art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 *ustawy o finansach*, co mogłoby spowodować naruszenie dyscypliny finansów określone w przepisie art. 16 ust. 1 (*niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, (...) którego skutkiem jest zapłata odsetek*) oraz art. 9 pkt 1 (*wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację*) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289). Zważywszy jednak na uregulowania zawarte w art. 26 powołanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w opisanym powyżej przypadku czyn ten, z uwagi na wartość zapłaconych odsetek za zwłokę (0,03 zł) i wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 0,03 zł, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Powyższe należy zakwalifikować jako nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli, str. 1325 – 1327, 1315, 1303 – 1304, 1421, 1377 – 1384, 1423 – 1430, 1451, 1827, załącznik nr 3 do akt kontroli]

- 7) Zaklasyfikowanie do niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej odsetek naliczonych w związku z nieterminowym uregulowaniem zobowiązań (nota odsetkowa nr D0008021959/001/20 z dnia 01.11.2020 r. stanowiąca załącznik do faktury VAT nr F0080219590/011/20 z dnia 01.11.2020 r.). Odsetki w kwocie 0,03 zł ujęto w § 4360 *Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych*. zamiast w § 4580 *Pozostałe odsetki*. Treść ekonomiczna faktury VAT nr F0080219590/011/20 określa, że kwota 0,03 zł stanowi rozliczenie dodatkowe (odsetki) za brak płatności w terminie.

Powyższe działanie jest sprzeczne z zapisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³¹.

³⁰ Dane zanonimizowane

³¹ Patrz przypis 17

Skutkiem stosowania błędnej klasyfikacji budżetowej było wykazanie w niżej wymienionych sprawozdaniach nieprawidłowych danych w zakresie rodzaju poniesionych wydatków:

- w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej sporządzanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łęczycy za okresy sprawozdawcze:
 - od początku roku do dnia 30 listopada 2020 r.,
 - od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r.
- w sprawozdaniu Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, sporządzonym za IV kwartał 2020 r.

[dowód: akta kontroli, str. 1423 – 1430, 1451, załącznik nr 3 do akt kontroli]

Środki finansowe w łącznej kwocie **0,03 zł** otrzymane w ramach dotacji celowej, z których uregulowano odsetki od nieterminowej płatności, zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Kwota ta powinna zatem zostać przekazana przez Powiat Łęczycki na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej 85/10 – województwo łódzkie:

NBP Oddział Okręgowy w Łodzi Nr 56 1010 1371 0022 1922 3100 0000

w trybie określonym w art. 169 *ustawy o finansach*.

- 8) W toku kontroli stwierdzono przypadki dokonywania wydatków budżetowych na podstawie faktur proforma. Powyższe dotyczy:
- zapłaty za fakturę VAT nr FV/EQ/34415/10/2020 z dnia 13.10.2020 r. za odnowienie domeny *pinbleczyca.eu* na kwotę brutto 97,17 zł uregulowanej w dniu 13.10.2020 r. (wyciąg bankowy nr 71) na podstawie faktury proforma nr 1294077/2020/10 z dnia 12.10.2020 r.,
 - faktury VAT nr FV/EQ/43842/10/2020 z dnia z 27.10.2020 r. za odnowienie domeny *WIGB/pinblecz* na kwotę brutto 158,67 zł zapłaconej w dniu 26.10.2020 r (wyciąg bankowy nr 75) na podstawie faktury proforma nr 1354949/2020/10 z dnia 14.10.2020 r.
 - faktury VAT nr S374/F000265/12/2020 z 29.12.2020 r. za zakup drukarek laserowych na łączną kwotę brutto 1 259,98 zł uregulowanej w dniu 28.12.2020 r.

(wyciąg bankowy nr 93) na podstawie faktury proforma nr S374/REZ011625/12/2020 z 28.12.2020 r.

Dokonywanie płatności zaliczkowych jest nieprawidłowością. Udzielanie zaliczek precyzuje zapis § 15 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych³², który stanowi, cyt.: *Zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.*

Jednostka udzieliła kontrolerom wyjaśnień w piśmie z dnia 09.06.2021 r., cyt.: *w okresie 01.01.2020 – 31.12.2020 były wystawione faktury PROFORMA (dostawca przed wykonaniem usługi prosił o dokonanie przedpłaty).*

[dowód: akta kontroli, str. 1340 – 1340c, 1347, 1367, 1369 – 1370, 1373, 1495 – 1498, 1573, 1827, załącznik nr 2 do akt kontroli]

- 9) W 2020 r. w PINB zrefundowano pracownikowi zakup okularów korygujących wzrok przeznaczonych do pracy przy monitorze ekranowym w kwocie w wysokości 500,00 zł, ustalonej w § 4 Zarządzenia nr 1/2004 Powiatowego Inspektora z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie zapewnienia pracownikom zatrudnionym na stanowiskach wyposażanych w monitory ekranowe okularów korygujących wzrok. Zwrotu kwoty refundacji dokonano w dniu 30.12.2020 r. (wyciąg bankowy nr 77/2020) na podstawie faktury VAT nr 4248/815/P z dnia 29.10.2020 r. wystawionej na PINB. W przywołanym powyżej Zarządzeniu nr 1/2004 Powiatowego Inspektora w §3 ustalono, że podstawą do zwrotu kosztów zakupu okularów jest, cyt.: *faktura wystawiona dla pracodawcy przez zakład optyczny.* Należy jednak zauważyć, że łączna kwota faktury VAT nr 4248/815/P z dnia 29.10.2020 r. wynosiła 1.050,00 zł, natomiast w ewidencji księgowej PINB powyższą fakturę ujęto w §3020 jedynie w kwocie przyznanej refundacji, tj. 500,00 zł. Kwota 550,00 zł będąca różnicą łącznej kwoty wynikającej z faktury a kwotą refundacji nie została uwzględniona w ewidencji księgowej, a tym samym treść ekonomiczna dowodu źródłowego nie jest zgodna z jego ujęciem w urzędzeniach księgowych.

W ocenie kontrolerów, faktury za zakup okularów korekcyjnych powinny być wystawiane imiennie na pracowników (faktycznie dokonujących zapłaty). Opisaną sytuację należy zakwalifikować jako nieprawidłowość.

³² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)

10) W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia dotyczące dowodów źródłowych:

- nieumieszczanie na dowodach źródłowych daty wpływu do jednostki. Powyższe dotyczy 85 na 131 dowodów księgowych.

W piśmie z dnia 10.06.2021 r. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, cyt.: *„W związku z sytuacją epidemiologiczną COVID – 19 w 2020 r. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łęczycy pracował w trybie zdalnym. Osoba zajmująca stanowisko w sekretariacie przebywała od 2019 r. na zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie macierzyńskim. W związku z powyższym mogły wystąpić sytuacje, w których brak jest daty wpływu na dokumentach do jednostki.*

Powyższe narusza treść 24 ust. 1-4 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³³ oraz punktu 1f rozdz. III załącznik nr 6 do Zarządzenia Nr 1/2020 przyjętej polityki rachunkowości PINB który stanowi, cyt.: *dowód księgowy musi zawierać dane, o których mowa w aktualnie obowiązujących przepisach.*

[dowód: akta kontroli, str.: 907 – 1574, załącznik nr 2 do akt kontroli]

- rozbieżności pomiędzy datą wydruku listy płac (późniejszą) a datą wypłaty świadczenia pieniężnego, co stwierdzono w odniesieniu do:
 - list płac nr 10/2020 i 11/2020: data wydruku 25.03.2020 r., natomiast data wypłaty to 24.03.2020 r.,
 - list płac nr 13/2020 i 14/2020: data wydruku 24.04.2020 r., natomiast data wypłaty to 23.04.2020 r.,
 - list płac nr 20/2020 i 21/2020: data wydruku 24.06.2020 r., natomiast data wypłaty to 23.06.2020 r.,
 - list płac nr 29/2020 i 30/2020: data wydruku 24.09.2020 r., natomiast data wypłaty to 23.09.2020 r.,

W wyjaśnieniu z dnia 30.06.2021 r. Główny księgowy PINB poinformował o przyczynach powyższych nieprawidłowości, cyt.: *„W związku z tym, iż datę sporządzenia i termin płatności listy płac ustawia się w systemie ręcznie (program nie wstawia daty przygotowania wypłat automatycznie) zdarzyły się sytuacje gdzie wypłata została przelana o jeden dzień wcześniej niż widnieje na liście wypłat. Listy te sporządza się zwykle wcześniej, gdyż na ich podstawie są przygotowywane*

³³ Patrz przypis 8

przelewy. W miesiącu marcu, kwietniu, czerwcu i wrześniu 2020 r. przelewy wynagrodzenia zostały wykonane dzień wcześniej niż widnieje ustawienie ręczne daty na liście wypłat. Powyższe spowodowane było niespojrzeniem na termin płatności. Jednocześnie informuję, iż nie ma możliwości sporządzenia przelewów bez list płac.

[dowód: akta kontroli, str.: 1625 – 1640, 1033, 1053, 1649 – 1660, 1155, 1677 – 1684, 1313, 1831, załącznik nr 2 do akt kontroli]

- dokonywanie niedozwolonych, zgodnie z treścią art. 25 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³⁴ przekreśleń na dowodach źródłowych, co stwierdzono na fakturze F0080219590/009/20 za usługi telekomunikacyjne z dnia 01.09.2020 r. na kwotę 193,11 zł oraz na fakturze proforma nr S374/REZ011625/12//2020 za zakup 2 szt. drukarek laserowych z dnia 28.12.2020 r. na kwotę 1 259,98 zł.

[dowód: akta kontroli, str.: 1301 - 1302, 1497 - 1498]

Uwzględniając stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości należy stwierdzić prawidłowość wykorzystania dotacji celowej przekazanej w 2020 r. z budżetu Wojewody Łódzkiego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami realizowanych przez powiat w rozdziale 71015 – „Nadzór budowlany”, za wyjątkiem kwoty 0,03 zł, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem (zapłata odsetek za nieterminowe dokonanie płatności zobowiązań).

Osobami odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia są: Starosta Powiatu Łęczyckiego – w zakresie nieprawidłowości wymienionych w części III ust. 2 pkt 1 -3 oraz *Powiatowy Inspektor* – w zakresie pozostałych nieprawidłowości i uchybień.

Starosta Łęczycki nie skorzystał z przysługującego mu zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej³⁵ prawa do zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu wystąpienia pokontrolnego (przekazanego za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 23 lipca 2021 r.), umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do ww. projektu - o czym poinformował pismem Nr FnB.3153.58.2021.MO z dnia 28.07.2021 r., przesłanym do Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (wpływ ePUAP w dniu 28.07.2021 r.).

³⁴ Patrz przypis 8

³⁵ Patrz przypis 1

W związku z ustaleniami dokonanyymi w toku przeprowadzonej kontroli przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, uprzejmie proszę Pana Starostę o:

- 1) zwrot na rachunek bieżący dochodów dysponenta części 85/10 województwo łódzkie: NBP Oddział Okręgowy w Łodzi Nr 56 1010 1371 0022 1922 3100 0000 kwoty dotacji celowej w wysokości **0,03 zł** wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Zwrotu dotacji należy dokonać stosownie do wymogów określonych w art. 169 ust. 1 pkt 1 *ustawy o finansach* tj. ciągu 15 dni licząc od daty sporządzenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania z budżetu państwa dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (art. 169 ust. 5 pkt 1 *ustawy o finansach*);

- 2) bieżące dostosowywanie przyjętych dla budżetu Powiatu Łęczyckiego zasad rachunkowości do aktualnych przepisów prawa, w tym ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³⁶;
- 3) dokonywanie zmian zasad (polityki) rachunkowości zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³⁷;
- 4) ujęcie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości zapisów wypełniających wymogi wynikające z art. 10 ust 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³⁸ wraz z opisem systemów przetwarzania danych i informatycznego, wykazem programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych.

Ponadto proszę Pana Starostę o zobowiązanie *Powiatowego Inspektora* do:

- a) ujęcia w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości *PINB* zapisów wypełniających wymogi wynikające z art. 10 ust 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³⁹ wraz z wykazem zbioru danych tworzących księgi rachunkowe, opisem systemów przetwarzania danych i informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych,
- b) prowadzenia ewidencji księgowej z uwzględnieniem wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających dokonanie wydatku budżetowego, w tym ewidencjonowanie

³⁶ Patrz przypis 8

³⁷ Patrz przypis 8

³⁸ Patrz przypis 8

³⁹ Patrz przypis 9

- zaangażowania środków, stosownie do zapisów art. 40 ust. 2 pkt 2 *ustawy o finansach*,
- c) przestrzegania zapisów art. 39 ust. 1 *ustawy o finansach* oraz § 5 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁰ w związku z § 15 ust. 1 Rozporządzenia Ministra finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴¹ w zakresie klasyfikowania wydatków do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej,
 - d) terminowego regulowania zobowiązań, zgodnie z zapisami art. 44 ust.3 pkt 2 i 3 *ustawy o finansach*,
 - e) przestrzegania zapisów art. 44 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1- 3 *ustawy o finansach*, w myśl którego wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz dokonywania wydatków publicznych *w sposób celowy i oszczędny (...)*,
 - f) niedokonywania wydatków budżetowych na podstawie faktur proforma lub w formie zaliczek, zgodnie z zapisami § 15 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴²,
 - g) zmiany zapisu w §3 Zarządzenia nr 1/2004 *Powiatowego Inspektora* z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie zapewnienia pracownikom zatrudnionym na stanowiskach wyposażanych w monitory ekranowe okularów korygujących wzrok. poprzez wskazanie, że podstawa do zwrotu kosztów zakupu okularów jest, *faktura wystawiona imiennie dla pracownika*, a w konsekwencji do refundowania pracownikom kosztów zakupu okularów korekcyjnych na podstawie faktury VAT wystawionej imiennie na pracownika,
 - h) dokonywania zapisów księgowych zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 09.1994 r. o rachunkowości⁴³ w sposób umożliwiający identyfikację dowodów księgowych oraz przy zachowaniu należytej staranności umożliwiającej

⁴⁰ Patrz przypis 17

⁴¹ Patrz przypis 32

⁴² Patrz przypis 32

⁴³ Patrz przypis 8

stwierdzenie poprawności dokonanych zapisów,

- i) przestrzegania treści art. 24 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości⁴⁴ zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone: rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie, na bieżąco.
- j) zamieszczania na dowodach źródłowych: daty wpływu do jednostki,
- k) przestrzegania wymogów wynikających z art. 25 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości⁴⁵ w zakresie niedokonywania niedozwolonych przeróbek, wymazywań i przekreśleń na dowodach źródłowych.

O sposobie wykorzystania uwag i wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia proszę powiadomić Wojewodę Łódzkiego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, iż stosownie do zapisów art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁶ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Anna Rośniak
Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu

Do wiadomości:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łęczycy,
2. Główny Księgowy Budżetu Wojewody Łódzkiego.

⁴⁴ Patrz przypis 8

⁴⁵ Patrz przypis 8

⁴⁶ Patrz: przypis 1