

Łódź, dnia 20 października 2016 roku

Pan
Ryszard Rytter
Przewodniczący Zarządu
Powiatu Poddębickiego

WK -602/65/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Poddębickim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2015, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z majątku, stanowiącego własność Powiatu i własność Skarbu Państwa; dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego; udzielania dotacji dla szkół niepublicznych o charakterze szkół publicznych; wydatków osobowych i inwestycyjnych; udzielania zamówień publicznych; udzielania pomocy finansowej na zadania realizowane przez inne jednostki samorządu terytorialnego; ewidencji majątku i inwentaryzacji oraz prawidłowości wypłat dodatków uzupełniających dla nauczycieli. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 24 maja 2016 roku do 22 lipca 2016 roku. Protokół podpisano w dniu 26 sierpnia 2016 roku.

W zakresie ewidencji księgowej, sprawozdawczości i rozrachunków

1. Odsetki od kredytów objętych kontrolą w 3 przypadkach (kredyty zaciągnięte w Bankach Spółdzielczych w Wartkowicach, w Poddębicach i w Malanowie) regulowane były do ostatniego dnia następnego miesiąca, a w przypadku odsetek od pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do 10-go dnia każdego następnego miesiąca. Wskazane odsetki ewidencjonowano w jednostce na kontach Ma 130 - „Rachunek bieżący jednostki”, Wn 751 - „Koszty finansowe”. W przypadku odsetek, których zapłata przypadała w miesiącu następnym ewidencja księgowa (w szczególności na koniec roku budżetowego) powinna być prowadzona na kontach: [1] przypis odsetek - Wn 751 - „Koszty finansowe”, Ma 240 - „Pozostałe rozrachunki”, [2] zapłata odsetek Wn 240, Ma 130 - „Rachunek jednostki budżetowej”.
2. Jednostka na koncie 909 - „Rozliczenia międzyokresowe”, po stronie Wn, w korespondencji z kontami analitycznymi 260-2 do 260-12 - „Zobowiązania finansowe” po stronie Ma, ewidencjonowała odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych przez Powiat za cały okres spłaty wynikający z umowy. Kwota zaewidencjonowanych odsetek na koniec roku budżetowego była pomniejszana o dokonane spłaty oraz powiększana o odsetki od kredytów nowo zaciągniętych. Ponadto dokonywano urealnienia kwoty odsetek od kredytów, których oprocentowanie ma charakter zmienny w oparciu o stawki oprocentowania obowiązujące na koniec roku sprawozdawczego. Na dzień 31 grudnia 2015 roku zaewidencjonowano na wskazanych kontach odsetki na łączną kwotę 1.986.244,58 zł. W bilansie organu ww. kwota ujęta została po stronie aktywów w rubryce „Inne aktywa” oraz po stronie pasywów w rubryce „Inne pasywa”.

Odnosząc się do opisanej powyżej ewidencji księgowej odsetek od kredytów i pożyczek wskazać należy, że ewidencja rozliczeń międzyokresowych w budżecie na koncie 909 wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289). Zgodnie z opisem konta 909 zawartym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku - na stronie Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów, np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 „Kredyty bankowe” oraz 260 „Zobowiązania finansowe”. Na stronie Ma konta 909 ewidencjonuje się przychody finansowe stanowiące dochody przyszłych okresów, np. subwencje i dotacje przekazane w grudniu dotyczące następnego roku budżetowego. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 909 powinna umożliwić ustalenie stanu rozliczeń międzyokresowych według ich tytułów zarówno w zakresie kosztów, jak i przychodów finansowych. Konto 909 może wykazywać saldo Wn oznaczające stan kosztów finansowych

oraz saldo Ma oznaczające stan przychodów finansowych. Koniecznym, zatem jest prowadzenie ewidencji księgowej pozwalającej na wyodrębnienie zarówno salda Wn jak i salda Ma.

Ustawa z dnia 29 stycznia 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 roku, poz. 1047 ze zm.) rozróżnia czynne oraz bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów (art. 39) oraz rozliczenia międzyokresowe przychodów (art.41 ust.1). Jednostki dokonują czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów, jeżeli dotyczą one przyszłych okresów sprawozdawczych, natomiast bierne rozliczenia międzyokresowe dotyczą prawdopodobnych zobowiązań przypadających na bieżący okres sprawozdawczy. Pojęcia przychodu i kosztu są ściśle związane z zasadą memoriału wynikającą z art.6 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. W myśl tej zasady przypisanie przychodu i kosztu do okresu, którego dotyczą jest niezależne od momentu wpływu gotówki lub poniesienia wydatku.

Jednostki samorządu terytorialnego dokonują czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów, w tym również kosztów danego okresu sprawozdawczego, jeżeli koszty te spowodują w przyszłych okresach sprawozdawczych konieczność dokonania wydatków budżetowych. Dotyczy to przede wszystkim zarachowania odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek. Jednak zapis w opisie konta 909, iż na stronie Wn ujmuje się odsetki od zaciągniętych kredytów lub pożyczek w korespondencji z kontami 134 i 260 nie oznacza, że na koncie 909 ujmuje się całość odsetek należnych za okres objęty spłatą kredytu lub pożyczki. Zapis ten należy odnieść uwzględniając wskazaną wyżej zasadę memoriału, wyłącznie do odsetek należnych na koniec okresu sprawozdawczego, których zapłata spowoduje wystąpienie wydatków w następnym roku budżetowym. Konieczność ujęcia na koncie 909 - „Rozliczenia międzyokresowe” naliczonych odsetek od kredytów dotyczyć będzie, zatem opłacenia odsetek „z dołu” czyli np. odsetek za grudzień danego roku płatnych w styczniu następnego roku. W przypadku kontrolowanej jednostki dotyczy to kredytów zaciągniętych w Banku Spółdzielczym w Poddębicach, w Banku Spółdzielczym w Wartkowicach, dwóch kredytów zaciągniętych w Rejonowym Banku Spółdzielczym w Malanowie oraz pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Terminem spłaty odsetek od wskazanych kredytów, zgodnie z zawartymi umowami - jest ostatni dzień następnego miesiąca, a pożyczki 10 - go dnia każdego następnego miesiąca.

3. W sprawozdaniu bilans jednostki budżetowej (tj. Starostwa Powiatowego) wykazano kwoty netto wartości niematerialnych i prawnych oraz środków trwałych inne niż wynikały z różnicy pomiędzy kwotami brutto tych składników a ich umorzeniem. Wartości niematerialne i prawne w kwocie brutto wg konta 020 wynosiły 244.437,18 zł, umorzenie wg konta 071-11 na

kwotę 189.411,44, co daje kwotę różnicy, czyli wartość netto 55.025,74 zł. Wykazano w bilansie kwotę 44.724,06 zł, tj. niższą o 10.301,68 zł. Środki trwałe w kwocie brutto wg konta 011 wynosiły 138.028.526,03 zł, umorzenie według kont: 071-1 do 071-7, 071-9 i 071-10 na kwotę 38.359.361,70 zł, wartość netto środków trwałych 99.669.164,33 zł. Wykazano w bilansie kwotę 99.679.466,01 zł, tj. wyższą o 10.301,68 zł. Ponadto wyższa wartość o 10.301,68 zł wykazana została w sprawozdaniu bilans jednostki budżetowej w rubryce A.II.1.3 „Urządzenia techniczne i maszyny”.

Z wyjaśnienia p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału Finansów wynikało, że różnica na kwotę 10.301,68 zł powstała na skutek mylnego zaksięgowania kwoty zwiększenia i zmniejszenia wartości niematerialnych i prawnych (28.782,24 zł – 18.480,56 zł = 10.301,68 zł) na koncie 071-11 – „Umorzenie środków trwałych – zespoły komputerowe”, zamiast na koncie 071-11 „Umorzenie wartości niematerialnych i prawnych”. Powstała różnica została sprostowana w ewidencji księgowej w dniu 21 lipca 2016 roku.

4. W wyniku kontroli ustalono, że na koncie 201 - „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” ewidencjonowane są częściowo należności i zobowiązania z tytułu dochodów budżetowych (np. należności z tytułu naliczenia 25% od należności głównej z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, należności z tytułu zajęcia pasa drogowego, niezapłacone opłaty za dzierżawę, nadpłaty opłat za zajęcie pasa drogowego, nadpłaty za sprzedaż ratalną lokali itp.), do ewidencjonowania których służy konto 221, a ponadto inne należności i zobowiązania (np. należności od pracowników po zlikwidowanym SPZOZ, odsetki od należności i naliczone koszty sądowe do zapłaty przez pracowników po zlikwidowanym SPZOZ, naliczona kara za niezgłoszenie się w roli świadka itp.) do ewidencjonowania których właściwym jest konto 240.

Zgodnie z opisem do konta 201 zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – konto 201 służy do ewidencji rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, a także należności z tytułu przychodów finansowych. Na koncie 201 nie ujmuje się należności jednostek zaliczanych do dochodów budżetowych, które są ujmowane na koncie 221.

5. Zarządzeniem nr 1 Starosty Poddębickiego z dnia 2 stycznia 2015 roku, zmieniającym zarządzenie nr 61/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości dla budżetu Powiatu Poddębickiego oraz Starostwa Powiatowego w Poddębicach, wprowadzone zostało do planu kont jednostki dodatkowe konto 202, które służy do ewidencjonowania zobowiązań, a konto 201 do ewidencjonowania należności (uwagi do ww. konta opisano powyżej). W związku z wprowadzeniem

nowego konta 202 nie dokonano zmian w opisie funkcjonowania konta 201, który nadal pozostał w opracowaniu (w polityce rachunkowości) o treści wynikającej ze wskazanego powyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku. Nie opisano również zasad funkcjonowania konta 202.

W zakresie dochodów budżetowych

1. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę nie zawierały stawki opłaty z tytułu najmu i dzierżawy, stosownie do wymogu wynikającego z art. 35 ust.2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.). Zarząd Powiatu nie określił minimalnych stawek czynszu za wynajem lokali użytkowych. Stawki czynszu – jak wynikało z informacji zawartych w wykazach nieruchomości przeznaczonych w najem lub dzierżawę - ustalane były w drodze negocjacji, prowadzonych przez Zarząd Powiatu z najemcami. Kontrolującej nie przedłożono jednak żadnego dokumentu potwierdzającego, że takie negocjacje były prowadzone. W szczególności dotyczy to ustalenia czynszu za wynajem pomieszczeń dla Poddębickiego Centrum Zdrowia sp. z oo. w Poddębicach, którego wysokość określono na kwotę 100.000,00 zł miesięcznie.
2. W przypadku dwóch decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego, tj.: decyzji WD.102.2015 z dnia 5 listopada 2015 roku wydanej dla Gminy Poddębice i decyzji nr WD.108.2015 z dnia 30 listopada 2015 roku wydanej dla ENERGA Operator S.A. Oddział w Kaliszu, opłaty za kolejne lata wyliczono niezgodnie z uchwałą nr XXXVI/212/13 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 14 listopada 2013 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg powiatowych na terenie Powiatu Poddębickiego. Stawki opłat w kolejnych latach ustalono wyższe o 5% w stosunku do roku poprzedniego, natomiast zgodnie ze wskazaną uchwałą Rady Powiatu - stawki opłat w kolejnych latach powinny być wyższe o 5% za każdy rok, licząc od stawek określonych w pierwszym roku umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub z potrzebami ruchu drogowego, z zastrzeżeniem, że wysokość opłaty rocznej nie może przekroczyć 200,00 zł za 1 m². Skutkiem powyższej nieprawidłowości były wyższe stawki opłat niż należne, przy czym różnica ta w pierwszych latach jest niewielka, ale z kolejnymi latami ulega bardzo znacznemu podwyższeniu. I tak: [1] zgodnie z decyzją wydaną dla Gminy Poddębice roczna stawka opłat za 2014 rok wynosiła 10.018,80 zł, w 2015 roku powinna wynosić 10.519,74 zł (10.018,80 zł x 105%), ustalono opłatę na kwotę 10.519,74 zł, czyli prawidłowo; w 2016 roku opłata powinna wynosić 11.020,68 zł (10.018,80 zł x 110%), ustalono opłatę w wysokości 11.045,73 zł; w 2017 roku opłata powinna wynosić 11.521,62 zł (10.018,80 zł x 115%), ustalono opłatę w wysokości 11.597,25 zł; w 2018 roku stawka opłat powinna wynosić 12.022,56 zł (10.018,80 zł x 120%), a ustalono opłatę w wysokości 12.179,67 zł; w 2019 roku stawka opłat powinna wynosić 25.547,94 zł (10.018,80 zł x 255%), a ustalono opłatę w wysokości 45.467,14 zł, [2] zgodnie z decyzją wydaną dla ENERGA

Operator S.A. roczna stawka opłat za 2015 rok wynosiła 9.152,00 zł, w 2016 roku powinna wynosić 9.609,60 zł (9.152,00 zł x 105%), ustalono opłatę na kwotę 9.609,60 zł, czyli prawidłowo; w 2017 roku opłata powinna wynosić 10.067,20 zł (9.152,00 zł x 110%), ustalono opłatę w wysokości 10.090,08 zł; w 2018 roku opłata powinna wynosić 10.524,80 zł (9.152,00 zł x 115%), ustalono opłatę w wysokości 10.595,52 zł; w 2046 roku stawka opłat powinna wynosić 23.337,60 zł (9.152,00 zł x 255%), a ustalono opłatę w wysokości 41.533,44 zł.

W zakresie wydatków budżetowych

1. Stwierdzono niewielkie różnice (nie mające wpływu na konieczność zapłaty składki na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ze względu na dużą liczbę zatrudnionych osób niepełnosprawnych w stosunku do liczby zatrudnionych) w ustaleniu stanu zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty w miesiącach o zmiennym stanie zatrudnienia i w ustaleniu liczby etatów osób niepełnosprawnych, w związku z niezastosowaniem się do wymogów Instrukcji wypełniania informacji INF-1 zamieszczonej na stronie internetowej PFRON. Zgodnie ze wskazaną instrukcją - przy wyliczeniu przeciętnego zatrudnienia w przeliczeniu na pełny wymiar, w tym osób niepełnosprawnych, stosuje się metodę średniej arytmetycznej ze stanów dziennych w miesiącu, tzn. sumowany stan zatrudnienia z każdego dnia w miesiącu, łącznie z niedzielami, świętami i dniami wolnymi od pracy - przyjmując dla tych dni stan z poprzedniego dnia - podzielony przez ilość dni w miesiącu.
2. Stawki dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (Policealna Szkoła dla Dorosłych o profilu medycznym, Szkoła Policealna dla Dorosłych kształcąca w innych zawodach niż zawód medyczny, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych) uchwalone zostały uchwałami Zarządu Powiatu: nr 157/1253/14 z dnia 3 czerwca 2014 roku (na 2014 rok) i nr 16/140/15 z dnia 3 czerwca 2015 roku (na 2015 rok) - na podstawie informacji o wysokości wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego ucznia otrzymanych od Starostów Powiatów Zduńskowolskiego i Pabianickiego. Według informacji uzyskanej od Zastępcy Naczelnika Wydziału Zdrowia, Pomocy Społecznej oraz Oświaty i Kultury zarówno w 2014, jak i w 2015 roku Starosta Powiatu nie zwracał się do wymienionych Starostów o podanie informacji dotyczącej ostatecznej kwoty planowanych wydatków w prowadzonych przez siebie szkołach.
3. Uchwała nr LV/299/2010 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 5 marca 2010 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji ponadgimnazjalnym szkołom publicznym i niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych funkcjonującym na terenie Powiatu Poddębickiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, zmieniona uchwałą nr LVI/304/10 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 30 marca 2010 roku (tekst jednolity uchwały ogłoszony przez Radę Powiatu Poddębickiego uchwałą nr XXV/144/12 z dnia 30 listopada 2012 roku), straciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 roku na podstawie art. 34 ustawy z dnia 20 lutego

2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 roku, poz. 357). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien podjąć nową uchwałę na podstawie art. 80 ust.4 i art. 90 ust.4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.). Do czasu niniejszej kontroli RIO w Łodzi Rada Powiatu Poddębickiego nie podjęła nowej uchwały w przedmiotowej sprawie.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Zamówienie publiczne – roboty budowlane przy realizacji zadania inwestycyjnego „Przebudowa drogi powiatowej 3706E na odcinku Dalików- Brudnów”

1. Z treści projektu umowy, a także z formularza ofertowego wynikało, że cena za roboty budowlane, jaką winien podać wykonawca ma charakter ryczałtowy i nie podlega waloryzacji, z wyjątkiem urzędowej zmiany podatków i opłat. Pomimo żądania podania w ofercie ceny za roboty budowlane w formie ryczału, od wykonawców jednocześnie zażądano załączenia do oferty kosztorysu ofertowego, sporządzonego w oparciu o przedmiar robót. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie opisano celu, jakiemu służyć będzie kosztorys ofertowy, którego żądano od wykonawców.

Wskazać należy, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zamawiający przewiduje wynagrodzenie ryczałtowe, kosztorys ofertowy może mieć jedynie charakter informacyjny i pomocniczy. Potwierdzają to wyroki Krajowej Izby Odwoławczej, w których KIO wskazuje m.in.:

- „Zasadą jest, iż przy wynagrodzeniu ryczałtowym kosztorysy załączane do oferty mają charakter informacyjny, a braki w nich nie są podstawą do odrzucenia oferty...” (KIO 1673/11);
- „....brak jednego z kosztorysów ofertowych nie wpływa na ocenę, czy treść oferty Odwołującego jest zgodna z treścią SIWZ. Na treść oferty nie wpływa bowiem sama okoliczność, czy do oferty załączono określony dokument wskazany w SIWZ, lecz należy każdorazowo badać, jaki wpływ ma ten brakujący dokument na treść oferty rozumianą jako zakres przyszłego świadczenia wykonawcy. W sytuacji, gdy cena oferty jest ceną ryczałtową, kosztorys, który należy załączyć do oferty, co do zasady nie jest treścią oferty – bowiem nie wynika z niego zakres świadczenia wykonawcy...” (KIO/UZP 139/10);
- „....w sytuacji, gdy cena jest ceną ryczałtową, wady dokumentów, na podstawie których dokonano jej wyliczenia, nie mają znaczenia dla poprawności oferty, a kosztorys ma jedynie znaczenie pomocnicze” (KIO/UZP 345/09);

- „...w związku z ryczałtowym charakterem wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu zamówienia, zamawiający nie ma podstaw do odrzucenia oferty z powodu występujących w jej kosztorysie ofertowym rozbieżności w stosunku do kosztorysu nakładczego w zakresie rodzaju wycenionych materiałów i ich ilości” (KIO/UZP/ZO/0-290/06);
- „...domaganie się przez zamawiającego kosztorysu może mieć uzasadnienie tylko jako materiał informacyjno-pomocniczy. Przy cenie ryczałtowej kosztorys nie może być podstawą do oceny ofert” (KIO/UZP/ZO/0-430/06).

W trakcie, tj. w okresie od dnia 23 stycznia do dnia 29 stycznia 2015 roku wpłynęło do zamawiającego od wykonawców 31 zapytań (w tym kilka powtarzających się) dotyczących wyjaśnienia treści SIWZ lub niezgodności pomiędzy dokumentacją projektową, a kosztorysem nakładczym. Szereg zadanych pytań było konsekwencją braku opisu i wyjaśnienia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia roli jaką ma stanowić przedmiar robót. Dopiero w trakcie udzielania odpowiedzi w dniu 30 stycznia 2015 roku na zadane pytanie nr 21 o treści „Zgodnie z dokumentacją projektową w m. Dalików należy rozebrać istniejące chodniki. Nie ma takiej pozycji w przedmiarze. Prosimy o podanie powierzchni chodników do rozbiórki” zamawiający udzielił następującej odpowiedzi: „Zgodnie z dokumentacją projektową należy wykonać przebudowę istniejących chodników, tj. rozebrać istniejące i wykonać nowe. W cenie budowy chodników należy uwzględnić również rozbiórkę. Przedmiar stanowi jedynie załącznik orientacyjny dla Wykonawcy, roboty będą realizowane w systemie ryczałtu i Wykonawca powinien uwzględnić wszelkie koszty wynikające z dokumentacji projektowej”.

2. W wyniku analizy ofert złożonych przez 6 wykonawców (wymienionych w protokole) stwierdzono, że nie udokumentowali oni w sposób dostateczny spełnienia warunku udziału w postępowaniu, zawartego w punkcie 6.1.3 SIWZ. Warunek ten dotyczył posiadania osób zdolnych do wykonania zamówienia, zgodnie z którym - wykonawca powinien wykazać, że dysponuje lub będzie dysponował osobami zdolnymi do wykonania przedmiotu zamówienia, w tym co najmniej jedną osobą pełniącą funkcję kierownika budowy, posiadającą uprawnienia do kierowania robotami budowlanym w specjalności drogowej w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane lub odpowiadające im równoważne uprawnienia, które zostały wydane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów i zgodnie z Prawem budowlanym, przynależącą do właściwej izby samorządu zawodowego. W załączniku nr 4 do SIWZ „Wykaz osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia niezbędnych do spełnienia warunku udziału w postępowaniu”, zgodnie z punktem 6.1.3. SIWZ w rubryce „Opis kwalifikacji zawodowych i doświadczenia” zanotowano: „należy określić informacje istotne dla spełnienia warunku udziału w postępowaniu”. Wymienieni wykonawcy we wskazanym załączniku nie zamieścili informacji o przynależności osoby, która będzie kierować robotami do właściwej izby samorządu zawodowego, a zamawiający nie wezwał tych wykonawców do uzupełnienia wykazu.

Powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na wynik postępowania.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji składników majątkowych

1. Jednostka nie dokonała wyceny części składników majątku, w konsekwencji czego w sprawozdaniu finansowym Starostwa Powiatowego w Poddębicach za 2015 rok i lata wcześniejsze (także w sprawozdaniu zbiorczym) wartość rzeczowych aktywów trwałych została wykazana w zaniżonej wartości. Według ewidencji gruntów i wykazu dróg powiatowych, Powiat Poddębicki jest w posiadaniu gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi o łącznej powierzchni 3.253.400 m² (505 działek gruntowych), natomiast według zapisów analitycznej ewidencji księgowej w grupie „0” – grunty, zewidencjonowano ilościowo – wartościowo 17 działek (na kwotę 301.919,02 zł), na których w większości znajdowały się budynki użyteczności publicznej, kopalnia żwiru itp. Obowiązek ustalenia wartości gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi wynikał z postanowień zarządzenia nr 61/2010 Starosty Poddębickiego z dnia 24 listopada 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad prowadzenia rachunkowości dla budżetu Powiatu Poddębickiego oraz Starostwa Powiatowego w Poddębicach, zgodnie z którymi - środki trwałe stanowiące własność Powiatu Poddębickiego oraz Starostwa Powiatowego wycenia się: w przypadku spadku lub darowizny według wartości godziwej z dnia otrzymania lub niższej wartości określonej w umowie o przekazaniu, natomiast w wyniku ujawnienia w trakcie inwentaryzacji - według posiadanych dokumentów z uwzględnieniem zużycia, a w przypadku ich braku według wartości godziwej. Obowiązek powyższy wynikał także z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej, niż na dzień bilansowy w sposób następujący: 1) środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne - według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych). Powyższa nieprawidłowość naruszała art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi to przepisami - jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
2. Stwierdzono przypadki niewprowadzenia składników majątku do ewidencji księgowej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Przykładowo: uzyskany w wyniku inwestycji „Przebudowa drogi powiatowej nr 3706E Dalików – Brudnów” środek trwały o wartości 3.001.767,29 zł, oddany do użytkowania w dniu 15 kwietnia 2015 roku, wprowadzono został do ewidencji na koncie 011 w dniu 7 maja 2015 roku; wykonane w ramach inwestycji remonty 11 dróg powiatowych o długości 28.836 m o wartości 3.105.565,46 zł i remonty chodników na 5 drogach powiatowych o wartości 604.436,82 zł, chodnika na kwotę 29.554,11 zł odebrane komisyjnie w dniu 25 listopada 2015 roku, przyjęto na stan środków trwałych w dniu

15 grudnia 2015 roku. Tym samym naruszono art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 roku, poz. 851), który stanowi, że składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.

3. W instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem nr 11/2012 Starosty Poddębickiego z dnia 1 lutego 2012 roku nie opisano sposobu udokumentowania inwentaryzacji przeprowadzanej metodą weryfikacji, z wyjątkiem środków trwałych w budowie w odniesieniu do których wzór protokołu został załączony do instrukcji. Ponadto w ww. instrukcji zawarto zapisy odbiegające od unormowań ustawowych, a mianowicie:
- zapisano w instrukcji, że metodą spisu z natury na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadzona zostanie inwentaryzacja środków trwałych w budowie znajdujących się na terenie niestrzeżonym, tymczasem z art. 26 ust.1 pkt 1 ustawy o rachunkowości wynika, że inwentaryzacji w drodze spisu z natury podlegają maszyny i urządzenia wchodzące w skład środków trwałych w budowie,
 - zapisano w instrukcji, że raz w ciągu 4 lat przeprowadza się inwentaryzację środków trwałych, pozostałych środków trwałych w używaniu oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie znajdujących się na terenie strzeżonym. Tymczasem z art.26 ust.3 pkt 3 ustawy o rachunkowości wynika, że raz na 4 lata można przeprowadzić inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie.

W zakresie innych ustaleń

Stwierdzono przekroczenie granic planowanych wydatków na etapie realizacji budżetu w dziale 750, rozdziale 75020, § 4260. Zgodnie z planem finansowym, zatwierdzonym przez Starostę Poddębickiego zarządzeniem nr 4 z dnia 20 stycznia 2015 roku, w dziale 750 (administracja publiczna), w rozdziale 75020 (Starostwa Powiatowe), w § 4260 (zakup energii) zaplanowano wydatki na kwotę 100.000,00 zł. Zmiany planu wprowadzone zostały zarządzeniami Starosty Poddębickiego: nr 32 z dnia 13 listopada 2015 roku – zmniejszenie planu o kwotę 5.000,00 zł; nr 35 z dnia 8 grudnia 2015 roku – zwiększenie planu o kwotę 1.966,26 zł i nr 39 z dnia 30 grudnia 2015 roku – zwiększenie planu o kwotę 2.612,70 zł. Plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2015 roku wynosił 99.578,96 zł, a wykonanie wg karty wydatków i sprawozdania Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku – 99.578,43 zł.

Plan finansowy po zmianach na dzień 29 grudnia 2015 roku (przed zmianą planu w dniu 30 grudnia 2015 roku) wynosił 96.966,26 zł, a wykonanie 99.578,43 zł (przekroczenie planu o kwotę 2.612,17 zł). Przekroczenie planu o ww. kwotę nastąpiło w dniu 18 grudnia 2015 roku, w związku z zapłatą faktur za zakup

energii: nr 39910330/3300/25/26-R z dnia 30 listopada 2015 roku na kwotę 2.721,23 zł i nr 2/2293/10/20611298/10R/2015 z dnia 11 grudnia 2015 roku na kwotę 2.563,01 zł.

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

II.

Przekazując informacje o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia powstawania w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić prawidłową ewidencję księgową w jednostce budżetowej na koniec roku budżetowego odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek dotyczących danego roku, a obciążających wydatki następnego roku.
2. Zapewnić prawidłową ewidencję księgową na koncie 909 - „Rozliczenia międzyokresowe” w odniesieniu do odsetek od kredytów i pożyczek, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. Zapewnić prawidłowe, zgodne z ewidencją księgową, wykazywanie danych w bilansie Starostwa Powiatowego jako jednostki budżetowej.
4. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej na kontach zespołu 2 (w szczególności na kontach 201 i 240) w księgach rachunkowych jednostki, zgodnie z unormowaniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Uzupełnić dokumentację przyjętych zasad rachunkowości o opisy funkcjonowania kont rozrachunkowych 201 i 202.
6. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę zamieszczać wysokość opłat z tytułu najmu lub dzierżawy, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 35 ust.2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
7. Podjąć działania w celu prawidłowego ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dla Gminy Poddębice i ENERGA Operator S.A. z siedzibą w Kaliszu.

8. Zapewnić przestrzeganie Instrukcji wypełniania informacji INF-1 zamieszczonej na stronie internetowej PFRON przy wyliczaniu stanu zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty w miesiącach o zmiennym stanie zatrudnienia i w ustaleniu liczby etatów osób niepełnosprawnych.
9. Podjąć działania w celu przedstawienia Radzie Powiatu Poddębickiego projektu uchwały, o której mowa w art. 80 ust.4 i art. 90 ust.4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zwraca również uwagę na zmiany w ww. ustawie wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku (na mocy ustawy z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2016 r., poz. 1010).
10. Zapewnić przestrzenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 roku, poz. 2164), w szczególności:
 - art. 26 ust.3 ustawy, zgodnie z którym – jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, zamawiający wzywa do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania;
 - art.29 ust.1 ustawy, zgodnie z którym - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.
12. Podjąć czynności w celu wprowadzenia do ewidencji księgowej środków trwałych - gruntów pod drogami, stanowiących własność Powiatu.
13. Zapewnić wprowadzanie składników majątku do ewidencji środków trwałych w terminie określonym w art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych.
14. Przeanalizować postanowienia Instrukcji inwentaryzacyjnej w zakresie ich zgodności z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
15. W toku wykonywania budżetu przestrzegać zasady gospodarki finansowej określonej w art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zgodnie z którym – w toku wykonywania budżetu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Przewodniczącego o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania 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:

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