

Łódź, dnia 29 grudnia 2016 r.

Pan
Józef Matysiak
Przewodniczący
Zarządu Powiatu Rawskiego

WK – 602/78/2016

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 561), informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Rawskim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2015, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym; wydatków na dostawy i usługi; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; realizacji wydatków na podstawie porozumień i pomocy finansowej. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 18 lipca – 7 października 2016 roku. Protokół został podpisany w dniu 25 listopada 2016 roku.

W zakresie obowiązujących regulacji wewnętrznych

1. Analiza obowiązującego regulaminu kontroli zarządczej wykazała, że nie określono w nim procedur kontroli zarządczej w ramach nadzoru nad powiatowymi jednostkami organizacyjnymi innymi niż Starostwo Powiatowe. Zgodnie z przepisami dotyczącymi kontroli zarządczej funkcjonuje ona na dwóch poziomach, w jednostce sektora finansów publicznych (pierwszy poziom) i w jednostce samorządu terytorialnego (drugi poziom). Odpowiedzialność za system kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych ponosi kierownik jednostki, odpowiedzialność za system kontroli zarządczej w odniesieniu do całej jednostki samorządowej – wójt (burmistrz, prezydent miasta), przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 69 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870). Ponadto nie określono zasad funkcjonowania i obiegu przyjętych przedmiotowym regulaminem wzorów druków - „analizy ryzyka” oraz „kwestionariusza samooceny”.
2. Obowiązujące w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej zasady rachunkowości nie uwzględniały:
 - opisu procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania oraz wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia eksploatacji,
 - wykazu stosowanych rejestrów częściowych oraz zasad ich funkcjonowania,
 - stosowanych zasad ewidencji analitycznej w ujęciu ilościowym pozostałych środków trwałych,
 - zasad ewidencji analitycznej wartości niematerialnych i prawnych.

Zaniechanie wskazania informacji bądź zasad w ww. zakresie, w polityce rachunkowości, naruszało art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.).
3. Starosta Powiatu Rawskiego nie określił zasad gospodarki drukami ścisłego zarachowania, pozostającymi w dyspozycji kontrolowanej jednostki, tj. kwitariuszami przychodowymi, arkuszami spisowymi, czekami bądź innymi drukami oznaczonymi serią i numerem, w tym drukami pozostającymi w dyspozycji Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego.
4. W postanowieniach obowiązującej w jednostce instrukcji inwentaryzacyjnej nie ustalono:
 - częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji: druków ścisłego zarachowania, pozostałych środków trwałych, należności, gruntów, trudno dostępnych oglądowi środków trwałych, rozliczeń międzyokresowych, depozytów (znajdujących się na rachunkach bankowych, jak również przyjętych w postaci gwarancji lub polis ubezpieczeniowych), składników majątku powierzonym innym jednostkom,

- metody inwentaryzacji: druków ścisłego zarachowania, pozostałych środków trwałych, depozytów (przyjętych w postaci gwarancji lub polis ubezpieczeniowych), należności z tytułu dostaw i usług oraz należności budżetowych.

W myśl art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości - kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru. Jednym z obowiązków kierownika jednostki jest ustalenie w formie pisemnej zasad rachunkowości, której częścią składową jest inwentaryzacja składników majątku.

5. Kontrola realizacji umowy nr 39/2015 z dnia 9 lutego 2015 roku, której przedmiotem było przeprowadzenie audytu w powiatowych jednostkach organizacyjnych zgodnie z przyjętym planem na 2015 rok wykazała, że zleceniobiorca nie dotrzymał umownego terminu realizacji zadania. Sprawozdania z przeprowadzonych audytów, które dokumentowały realizację zleconego zadania, złożono zamawiającemu w dniach 10 i 13 maja 2016 roku, podczas gdy według zapisów umowy - wykonanie prac miało nastąpić do dnia 9 lutego 2016 roku. Ponadto z przeprowadzonych czynności audytowych zleceniobiorca zobowiązany był sporządzić sprawozdanie z realizacji planu audytu za 2015 rok do dnia 31 stycznia 2016 roku. W przedłożonej do kontroli dokumentacji stwierdzono brak ww. dokumentu. Pomimo nie wywiązania się przez zleceniobiorcę z ustalonych warunków umowy Starostwo Powiatowe w dniu 22 lutego 2016 roku dokonało wypłaty ostatniej części wynagrodzenia (płatnego w okresach miesięcznych po przedstawieniu przez audytora faktury). Powyższe działanie naruszało art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
6. Analiza dokumentacji w zakresie zlecenia usługi firmie JSM AUDYT Sp. z o.o. Warszawa, której przedmiotem było przeprowadzenie audytów w powiatowych jednostkach organizacyjnych na podstawie umowy nr 39/2015 z dnia 9 lutego 2015 roku wykazała, że jednostka zaniechała ustalenia szacunkowej wartości ww. zamówienia. Powyższe § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 9/2014 Starosty Rawskiego z dnia 17 kwietnia 2014 roku, zgodnie z którym - podstawą ustalenia wartości zamówienia jest wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone z należyta starannością. Kontrolującym nie przedłożono dokumentu potwierdzającego przeprowadzenie czynności związanych z rozeznaniem rynku w celu wyłonienia potencjalnych wykonawców zamówienia, który to obowiązek wynikał z ust. 6 § 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 30.000 euro wprowadzonego ww. zarządzeniem, w sposób określony zapisami § 3 cytowanego regulaminu.

W zakresie kredytów, pożyczek, obligacji, poręczeń

1. Analiza uchwały budżetowej na 2014 rok i uchwały budżetowej na rok 2015 wykazała, że Powiat Rawski nie zabezpieczył środków (wydatków) na ewentualne wypłaty z tytułu poręczeń udzielonych dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Rawie Mazowieckiej (SP ZOZ). Poręczenia dotyczyły umowy kredytu nr BKO-PLN-CBKGD-05-000028 z dnia 7 grudnia 2005 roku oraz umowy kredytu nr BKO-PLN-CBKGD-07-000047 z dnia 27 grudnia 2007 roku. Obowiązek zabezpieczenia odpowiednich kwot wydatków wynikał z art. 236 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym. Wydatki bieżące z tego tytułu, dla okresów obowiązywania ww. umów, tj. do 2023 roku, również nie zostały uwzględnione w wieloletnich prognozach finansowych, co naruszało art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia.
2. Starosta Powiatu Rawskiego w dniu 3 grudnia 2013 roku zawarł aneks do umowy kredytu nr 2/2007/JST/FRM/565958, wprowadzając zmiany w zakresie terminu spłaty rat kredytowych i ich wysokości. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w pierwotnych zapisach umowy kredytu - strony ustaliły okres spłat rat od dnia 31 marca 2008 roku do dnia 31 grudnia 2022 roku, natomiast ww. aneksem przesunięto przypadające do spłaty raty w okresie od 31 grudnia 2013 roku do 31 grudnia 2022 roku na łączną kwotę 1.676.501,25 zł na lata 2013-2025. Skutkiem powyższych zmian były dodatkowe koszty z tytułu odsetek w wysokości 143.320,07 zł.
3. Analiza zapisów uchwały budżetowej na 2015 rok i jej zmian wprowadzonych do dnia 29 grudnia 2015 roku wykazała, że Powiat Rawski nie uwzględnił w planowanej kwocie przychodów należności z tytułu spłat udzielonych pożyczek dla SP ZOZ w Rawie Mazowieckiej w łącznej kwocie 4.616.666,79 zł, których termin spłaty wyznaczono na dzień 31 grudnia 2015 roku. Planowana kwota przychodów według stanu na ww. dzień, wynosiła 3.816.790,00 zł, na którą składały się wolne środki w wysokości 1.961.790,00 zł oraz kredyty w wysokości 1.855.000,00 zł. Zgodnie z art. 211 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych - budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, przedstawianym w postaci uchwały budżetowej, uwzględniającej, m.in., łączną kwotę przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe działanie naruszyło zasadę jawności budżetu, określoną w art. 33 cytowanej ustawy. Przychodów z ww. tytułu, nie uwzględniono również w WPF-ie na lata 2015-2025 i jej zmianach wprowadzonych do dnia 29 grudnia 2015 roku. W dniu

29 grudnia 2015 roku na wniosek pożyczkobiorcy termin spłaty ww. pożyczek został wydłużony do dnia 31 grudnia 2016 roku. Powyższa decyzja nie została uwzględniona w planowanych przychodach określonych w uchwale budżetowej na 2016 rok oraz w prognozowanych przychodach w WPF-ie na lata 2016 – 2026. Obowiązek uwzględnienia w prognozie przychodów jednostki samorządu terytorialnego w wielkościach wynikających z zawartych umów pożyczek i terminach ich spłaty wynikał z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Ewidencję operacji księgowych jednostka prowadziła w podziale na rejestry częściowe, które ujmowały określone grupy rodzajowe zdarzeń. Program księgowy „Finanse i Księgowość”, przy użyciu którego były prowadzone księgi rachunkowe, nie uniemożliwiał wygenerowania dokumentu „Zestawienia obrotów i sald” uwzględniającego dane wynikające ze wszystkich rejestrów częściowych, co naruszało art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald. Obroty tego zestawienia powinny być zgodne z obrotami dziennika lub obrotami zestawienia obrotów dzienników częściowych.
2. Analiza zapisów księgowych z rejestru częściowego „Zajęcie pasa drogowego”, prowadzonego dla rozliczeń z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz rejestru „Powiat RM”, prowadzonego dla operacji w zakresie budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykazała, że Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej nieterminowo wywiązywało się z obowiązku odprowadzania zrealizowanych dochodów na rachunek budżetu, co było wymagane art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Według danych wynikających z rejestru „Zajęcie pasa drogowego” w dniu 14 października 2015 roku zostały przekazane na rachunek budżetu zrealizowane dochody w kwocie 295.000,00 zł z tego: dochody zrealizowane w 2014 roku w kwocie 139.133,12 zł, dochody zrealizowane w 2015 roku w kwocie 155.866,88 zł, co potwierdzały zapisy wyciągu bankowego nr 239/2015. Należy wskazać, że zgodnie z art. 212 ww. ustawy, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na dany rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy. W związku z powyższym rozliczenia z budżetem w zakresie zrealizowanych dochodów przez daną jednostkę budżetową, powinny być dokonywane w okresie danego roku budżetowego.
3. Analiza wybranych operacji księgowych odnotowanych w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki wykazała następujące nieprawidłowości:

- operacje w zakresie przepływu środków finansowych odnotowanych na wyodrębnionym rachunku bankowym Starostwa Powiatowego, prowadzonym dla rozliczeń z tytułu zajęcia pasa drogowego w tym: zrealizowanych dochodów, tworzonych z nich lokat „over night” i naliczonych odsetek, odprowadzenia zrealizowanych dochodów na rachunek budżetu Powiatu, ewidencjonowano memoriałowo w księgach rachunkowych Powiatu na podstawie kserokopii wyciągów bankowych subkonta przeznaczonego dla ww. rozliczeń (konto 133-34 w korespondencji z kontami 222, 240 i 901). Naruszało to art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. W analizowanym przypadku kserokopie wyciągów bankowych nie stanowiły dowodu źródłowego z uwagi na istniejący obowiązek rozliczania się z budżetem poprzez faktyczne przekazywanie środków pieniężnych na rachunek budżetu, co opisano we wcześniejszym punkcie wystąpienia. Powyższą nieprawidłowość odnotowano również w odniesieniu do operacji zaewidencjonowanych w rejestrze częściowym, prowadzonym dla rozliczeń gospodarki zasobem kartograficznym i geodezyjnym;
- podstawę zapisów w księgach rachunkowych organu, w zakresie przepływu środków pieniężnych odnotowanych na rachunku budżetu stanowił dowód zastępczy „polecenie księgowania”, podczas gdy jednostka dysponowała dowodem źródłowym w postaci wyciągu bankowego. Powyższe naruszało postanowienia rozdziału II pkt 3 załącznika 4 do obowiązującej polityki rachunkowości, które dopuszczały stosowanie dowodów zastępczych jedynie w przypadku braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, którymi są wyciągi bankowe. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, podstawą zapisów mogą być również sporządzone przez jednostkę dowody księgowe zastępcze - wystawione do czasu otrzymania zewnętrznego obcego dowodu źródłowego;
- na wyciągach bankowych stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych wskazywano dekret dla wybranych operacji księgowych (najczęściej były to pozycje w zakresie wydatkowanych środków), natomiast w odniesieniu do rozchodowania środków na rachunek bankowy zaniechano wskazania sposobu ujęcia tej operacji w księgach rachunkowych, czym naruszono art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania;
- stwierdzono przypadki nieprecyzyjnych opisów operacji księgowych, nieodzwierciedlających treści danego zdarzenia gospodarczego, np. w dzienniku obrotów ksiąg rachunkowych organu pod pozycją 3 pozycją księgową 909 z dnia 2 września 2015 roku zewidencjonowano kwotę 63.665,47 zł tytułem „WB 203” (konto 133-01 strona Wn). Powyższe naruszało postanowienia obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości oraz art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - zapis

księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji z tym, że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów;

- odnotowano przypadki ewidencjonowania operacji księgowych, które nie wynikały z zapisów wskazanego w dzienniku dowodu księgowego, np. w dzienniku obrotów z rejestru „Zajęcie pasa drogowego” pod pozycją księgową 176 wskazano dowód księgowy - wyciąg bankowy nr 176 z dnia 4 września 2015 roku, który dokumentował wpływ oraz rozchód środków pieniężnych na przedmiotowym rachunku bankowym, podczas gdy w pozycjach 1-2 ww. pozycji księgowej zaewidencjonowano przypis należności wynikającej z wydanej w dniu 18 maja 2015 roku decyzji nr WI.I.6853.22.2015.RS, na kontach: Wn 221, Ma 720. Powyższe naruszało art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, w analizowanym przypadku tym dokumentem była ww. decyzja.
4. W odniesieniu do zapisów na koncie 130 – Rachunek bieżący, w ramach rejestrów częściowych pn. „Starostwo RM”, „Zajęcie pasa drogowego”, „GZGiK” stwierdzono, że zaniechano ewidencji części operacji wynikających z wyciągów bankowych dla wyodrębnionych rachunków bankowych, a mianowicie:
- w rejestrze „Zajęcie pasa drogowego” nie ewidencjonowano operacji w zakresie: tworzonych lokat „over night” oraz naliczonych od nich odsetek, przekazania zrealizowanych dochodów na rachunek budżetu,
 - w rejestrze „GZGiK” i „Starostwo RM” nie ewidencjonowano operacji w zakresie: tworzonych lokat „over night” oraz naliczonych od nich odsetek.

W konsekwencji powyższego odnotowano różnice w wartościach wykazanych na saldzie końcowym konta 130 według stanu na dzień: 30 czerwca 2015 roku i 31 grudnia 2015 roku w zestawieniu z zapisami wyciągów bankowych dokumentujących operacje w zakresie grup rodzajowych, objętych danym rejestrem częściowym na ww. dni, *co szczegółowo opisano stronach 40-41 protokołu.*

Kontrolowana jednostka prowadząc wspólny rachunek bankowy dla rozliczeń budżetu Powiatu i rozliczeń jednostek budżetowych – Starostwa Powiatowego i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie zaniechała ewidencji w ujęciu memoriałowym operacji w zakresie wpływu środków na wydatki oraz przekazania na rachunek budżetu zrealizowanych dochodów budżetowych przez ww. jednostki organizacyjne, które powinny być ujęte na kontach odpowiednio: Wn 130, Ma 223 oraz Wn 222, Ma 130, co umożliwiłoby ustalenie prawidłowego salda środków pieniężnych odnotowanych na koncie 130, pozostających w dyspozycji danej jednostki budżetowej.

Powyższe naruszało przepisy 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.). Zgodnie z ww. aktem prawnym, konto 130 służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Zapisy na koncie 130 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Konto 130 może służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Konto 130 może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 jest równe saldu sald wynikających z ewidencji szczegółowej prowadzonej dla kont: 1) wydatków budżetowych; konto 130 w zakresie wydatków budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku; 2) dochodów budżetowych; konto 130 w zakresie dochodów budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu.

5. Stwierdzono niezgodną z postanowieniami obowiązującego planu kont oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów 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, ewidencję na kontach syntetycznych księgi głównej Powiatu Rawskiego oraz Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej niżej wymienionych operacji gospodarczych:
 - zdarzenia gospodarcze w zakresie utworzonych lokat „over night” ewidencjonowano na koncie 140 - Środki pieniężne w drodze, (Wn 133-01, Ma 140 i równocześnie Wn 140, Ma 133-02 tytułem przeksięgowania), podczas gdy operacje te powinny być odnotowane tylko koncie 133 wraz z odpowiednią analityką, na co wskazywał opis do przedmiotowego konta, zgodnie z którym na koncie 133 ujmuje się również lokaty dokonywane ze środków rachunku budżetu. Natomiast na koncie 140 ujmuje się operacje w zakresie środków pieniężnych otrzymanych lub wpłaconych bądź przelewów zrealizowanych w następnym okresie sprawozdawczym, po dacie ich faktycznej wpłaty (realizacji);
 - operacje w zakresie realizacji dochodów Skarbu Państwa ewidencjonowano na koncie 135 – Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia, które powinny być ewidencjonowane na koncie 130 z uwzględnieniem podziałki klasyfikacji budżetowej, objętej planem finansowym jednostki realizującej dochody z ww. tytułu;

- operacje w zakresie lokat „over night” utworzonych ze środków zgromadzonych na rachunku depozytowym Starostwa, ujmowano na koncie 240-009. Według obowiązujących przepisów prawa, operacje w zakresie przepływu środków pieniężnych powinny być zaewidencjonowane na kontach zespołu”1”;
- operacje w zakresie dobrowolnych potrąceń od wynagrodzeń, tj. składki na Pracowniczą Kasę Zapomogowo – Pożyczkową, spłaty pożyczek mieszkaniowych przekazywanych na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, składki na rzecz Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń, ewidencjonowano na koncie 229 – Rozrachunki publicznoprawne. Podstawą prawną ww. potrąceń były umowy cywilnoprawne, które nie miały charakteru publicznoprawnego, w związku z tym zdarzenia te powinny być ujmowane na koncie 240 - pozostałe rozrachunki;
- niewydatkowane środki pobranej zaliczki, które zaliczkobiorca zwrócił do kasy Starostwa księgowano na kontach: Wn 101, Ma 141 wpływ zaliczki do kasy, Wn 141, Ma 101 – odprowadzenie środków na rachunek bankowy (w wartościach dodatnich na podstawie raportu kasowego) oraz Wn 234, Ma 130 w wartościach ujemnych na podstawie wyciągu bankowego, podczas gdy przedmiotowe operacje powinny być ujęte na kontach: Wn 101, Ma 234 – wpływ zaliczki do kasy, Wn 141, Ma 101 - odprowadzenie środków pieniężnych z kasy na rachunek bankowy, Wn 130, Ma 141 - wpływ środków na rachunek bankowy. Zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Finansów - na stronie Ma konta 234 ujmuje się rozliczone zaliczki i zwroty środków pieniężnych;
- operacje związane z przekazaniem do Urzędu Skarbowego podatku VAT od transakcji zbycia nieruchomości gruntowych ewidencjonowano po jednej stronie kont, tj. konta Wn 225 (w wartości dodatniej) i konta Wn 130 (ze znakiem ujemnym), naruszając tym samym podstawową zasadę rachunkowości – zasadę równowagi bilansowej, zgodnie z którą - suma aktywów zawsze jest równa sumie pasywów, a w związku z tym każda operacja gospodarcza podlega ewidencji na co najmniej dwóch różnych kontach, po dwóch różnych stronach, *co szczegółowo opisano na stronie 80 protokołu kontroli*. Prawidłowa ewidencja operacji związanej z przekazaniem podatku VAT do Urzędu Skarbowego powinna uwzględniać konta Wn 225, Ma 130 z paragrafem klasyfikacji budżetowej właściwym dla tego podatku (453);
- zdarzenia gospodarcze w zakresie zrealizowanych dochodów Skarbu Państwa (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności) ujmowano na kontach jednostki Wn 840, Ma 226 i Wn 221, Ma 760 z klasyfikacją budżetową. Dochody z powyższego tytułu tylko w 25% stanowiły dochód Starostwa, dlatego też wpływ w wysokości 75% należnej kwoty, przysługujący Skarbowi Państwa nie podlegał ewidencji na koncie zespołu (7) w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego. Przedmiotowe operacje winny być ujmowane na kontach: jednostki budżetowej (Starostwa): Wn 221, Ma 720 - przypis dochodów wg klasyfikacji budżetowej, Wn 130, Ma 221 – wpłata dochodów na rachunek wraz

z klasyfikacją budżetową, Wn 222, Ma 130 - przekazanie do organu zebranych dochodów; na kontach organu (Powiatu): Wn 133, Ma 222 - wpływ zrealizowanych dochodów, Wn 222, Ma 901 - na podstawie sprawozdania Rb-27S. Natomiast dochód należny Skarbowi Państwa (75% uzyskanej kwoty) podlegał ewidencji na kontach: w jednostki budżetowej (Starostwie): Wn 240, Ma 225 - przypis na podstawie wystawionych faktur, umów itp. (z uwzględnieniem analityki dotyczącej dochodów Skarbu Państwa w wartościach netto i podatku VAT należnego do odprowadzenia do Urzędu Skarbowego), Wn 130, Ma 240 - wpłata dochodów na rachunek (wraz z klasyfikacją), Wn 225, Ma 130 - wraz z klasyfikacją odprowadzenie zebranych dochodów do organu; i na kontach organu (Powiatu): Wn 133, Ma 224 - wpływ dochodów, Wn 224, Ma 133 - odprowadzenie dochodów do Urzędu Wojewódzkiego.

6. Stwierdzono wspólne prowadzenie ksiąg rachunkowych dla Starostwa Powiatowego i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej, czym naruszono art. 4 ust. 1-3 oraz art. 45 ustawy o rachunkowości, według których - każda jednostka organizacyjna zobowiązana była do prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych, obejmujących wyłącznie zdarzenia związane z daną jednostką organizacyjną, a w konsekwencji do rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji materialnej i finansowej oraz wyniku finansowego każdej z nich, a tym samym sporządzenia odrębnych sprawozdań finansowych i budżetowych. Prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostek organizacyjnych (jednostek budżetowych) przez pracowników Starostwa Powiatowego może mieć miejsce tylko na podstawie uchwały organu stanowiącego, a przejęcie wykonania obsługi finansowo - księgowej jednostki organizacyjnej przez służby pracownicze Starostwa, nie uchyla obowiązku odrębnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych dla jednostek budżetowych, dla których księgi rachunkowe prowadzi Starostwo. W konsekwencji powyższego, zaniechano sporządzenia jednostkowych sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla wymienionych jednostek, czym naruszono § 26 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów 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, zgodnie z którym - kierownicy jednostek i placówek składają sprawozdania finansowe odpowiednio dysponentom środków budżetu wyższego stopnia lub zarządom jednostek samorządu terytorialnego w terminie do dnia 31 marca roku następnego oraz § 4 pkt 3b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015) i § 6 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773). Kwestie związane z obsługą administracyjną, finansową i organizacyjną powiatowych jednostek

organizacyjnych od dnia 1 stycznia 2016 roku regulują art. 6a i nast. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 814).

7. Stwierdzono błędne sklasyfikowanie w aktywach bilansu Powiatu (organu), sporządzonego na dzień 31 grudnia 2015 roku, należności krótkoterminowych z tytułu udzielonych pożyczek dla SP ZOZ w Rawie Mazowieckiej oraz zapłaconych za ww. jednostkę kwot z tytułu udzielonych poręczeń (saldo konta 250 strona Wn w kwocie 3.677.777,79 zł). Według zapisów umów i aneksów, termin zwrotu przedmiotowych należności został wyznaczony na 2016 rok. W bilansie należności te wykazano w poz. II.1.2. - należności finansowe długoterminowe, podczas gdy powinny one być wykazane w poz. II.1.1 - należności krótkoterminowe. Zgodnie z definicją, należności długoterminowe obejmują należności z wszystkich tytułów (z wyjątkiem należności z tytułu dostaw i usług uznawanych za należności krótkoterminowe), których termin wymagalności jest dłuższy niż 12 miesięcy od dnia bilansowego. Powyższą nieprawidłowość odnotowano również w bilansie Starostwa Powiatowego sporządzonym na ww. dzień w odniesieniu do należności krótkoterminowej wynikającej z aktu notarialnego rep. A nr 417/2012 z dnia 7 marca 2012 roku, którego przedmiotem była sprzedaż nieruchomości na raty (ostatnia rata płatna do dnia 31 sierpnia 2016 roku w kwocie 246.970,40 zł). Należność tę wykazano w aktywach bilansu w pozycji A.III należności długoterminowe, podczas gdy powinna ona być ujęta w pozycji B.II.4 aktywów bilansu. Powyższe nieprawidłowości wskazują na nieprzestrzeganie wymogów określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów 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, zgodnie z którymi - zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Opis funkcjonowania kont z zespołu „2” zawarty w obowiązującym planie kont, wprowadzonym zarządzeniem nr 10/2012 Starosty Powiatu Rawskiego z dnia 29 czerwca 2012 roku, nie zawierał zasad wyodrębnienia zobowiązań wymagalnych, czego wymóg wynikał z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - określając zasady (politykę) rachunkowości, należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.
2. Zaniechano ewidencji operacji w zakresie rozrachunków na wybranych kontach zespołu, tj. 201, 221 i 240, czego konsekwencją było zaniechanie ujęcia w księgach rachunkowych wszystkich dowodów źródłowych takich jak:

faktura, rachunek, lista naliczonego ekwiwalentu pieniężnego, decyzja administracyjna. Operacje wynikające z ww. dokumentów źródłowych ewidencjonowano w urządzeniach księgowych na podstawie zapisów wyciągu bankowego, który potwierdzał ich kasowe wykonanie, tj. zapłatę danego zobowiązania bądź wpływ środków pieniężnych na rachunek bankowy. Powyższe operacje ujmowano na kontach odpowiednio: Wn konta zespołu „4”, Ma 130, Wn 130, Ma konta zespołu „7”. Ponadto należy wskazać, że powstanie zobowiązania z tytułu wykonanej usługi (zakupu materiału, naliczenie ekwiwalentu) bądź przypisanie danej należności budżetowej następuje na podstawie określonego dowodu księgowego jakim jest: faktura, rachunek, lista bądź decyzja administracyjna i podlega ewidencji w księgach rachunkowych w dacie ich wpływu do jednostki bądź uprawomocnienia się w przypadku decyzji. Zaniechanie ujęcia danego zdarzenia gospodarczego w ewidencji naruszało art. 20 ust.2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - podstawą dokonania zapisów w księgach rachunkowych są dowody źródłowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Zapis w księgach rachunkowych musi być adekwatny do treści ekonomicznej opisanej operacji na dokumencie.

3. Dokumenty księgowe do wypłaty zatwierdzał Wicestarosta Rawski Marian Krzyczkowski bez stosownego upoważnienia wydanego przez kierownika jednostki, stosownie do reguł określonych w art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi - kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.
4. Stwierdzono nieprawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych, pod datą 31 grudnia 2015 roku, operacji księgowych wynikających z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 rok, którego wypłaty dokonano w styczniu 2016 roku, a mianowicie:
 - na koncie 225 pod datą 31 grudnia 2015 roku zaewidencjonowano zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od ww. wynagrodzenia, które pobrano od pracowników styczniu 2016 roku. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.), płatnicy zobowiązani są do pobrania zaliczek od wypłaconego wynagrodzenia i odprowadzenia ich na rachunek właściwego Urzędu Skarbowego do 20-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaliczki zostały pobrane. W związku z powyższym zobowiązanie podatkowe powstaje w dniu wypłaty wynagrodzenia, a nie w momencie naliczenia należnego wynagrodzenia,
 - na koncie 229 zaewidencjonowano składki zdrowotne oraz składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, stanowiące potrącenie od należnego wynagrodzenia pracowniczego, które zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych

ze środków publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.), płatnik składek (zakład pracy) jest zobowiązany obliczyć, potrącić z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Należy więc stwierdzić, że zobowiązania jednostki wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w części stanowiącej potrącenie z wynagrodzeń pracowników, powstało w momencie dokonania wypłaty wynagrodzeń, tj. styczniu 2016 roku, a nie w momencie ich naliczenia czyli w grudniu 2015 roku.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dlatego też ww. zobowiązania publiczno - prawne powinny być zaewidencjonowane na odpowiednich kontach w miesiącach, w których nastąpiła wypłata wynagrodzenia, a tym samym nastąpił obowiązek ich potrącenia.

2. Stwierdzono, że od naliczanych i potrącanych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za 2015 rok kontrolowana jednostka nie pobierała należnego wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego płatnikowi zaliczek z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.). Zaniechanie poboru przez Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej należnego wynagrodzenia płatnika za 2015 rok dotyczyło kwoty 1.048,22 zł.
3. Koszt składek naliczonych na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ewidencjonowano w urządzeniach księgowych w miesiącu następnym po miesiącu, za który były naliczane składki, a mianowicie składki w kwocie 6.089,00 zł naliczone za grudzień 2015 roku zaewidencjonowano w dniu 14 stycznia 2016 roku, pod pozycją 12/2016 (Wn 405, Ma 130 - na podstawie zapisów wyciągu bankowego nr 8/2016). W konsekwencji zobowiązań tych nie uwzględniono w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku oraz w bilansie jednostki za 2015 rok. Powyższe naruszało art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
4. Analiza tytułów zobowiązań tworzących saldo konta 240 - Pozostałe rozrachunki, w księdze głównej Starostwa Powiatowego w ramach rejestru „Depozyty”, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku oraz na dzień 30 czerwca 2016 roku, wykazała następujące nieprawidłowości w zakresie ewidencji operacji gospodarczych na przedmiotowym koncie:
 - na stronie Ma ujmowano zrealizowane dochody budżetowe, które wpływały na rachunek depozytów, a mianowicie: opłaty za opiniowanie projektów zagospodarowania przestrzennego, opłaty za wydane karty wędkarskie, zatrzymane kaucje, dla których okres ewentualnych roszczeń uległ

przedawnieniu, otrzymane darowizny pieniężne. Środki pieniężne z ww. tytułów powinny być na bieżąco przekazywane na rachunek bieżący Starostwa Powiatowego, rozliczone jako zrealizowane dochody budżetowe i uwzględniane w budżecie Powiatu Rawskiego, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;

Wskazane zobowiązania nie miały charakteru depozytu, który podlegałby zwrotowi, w związku z tym, nie powinny być rozliczane na rachunku bankowym depozytów, a tym samym ujmowane w ewidencji ww. rejestru. Powyższe nieprawidłowości skutkowały zawyżeniem wartości zobowiązań wykazanych w pasywach bilansu Starostwa Powiatowego za 2015 rok, w pozycji II.2.5 – Pozostałe zobowiązania, o kwotę 83.525,28 zł oraz w pozycji II. 2.6 – Sumy obce, o kwotę 150.000,00 zł.

5. Ustalono, że Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej dokonując zwrotu środków pieniężnych z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, nie uwzględniało należnych wykonawcy odsetek naliczonych od lokat „over night”, które tworzono z ww. środków. Do kwoty wypłacanego depozytu doliczono jedynie odsetki ustalone według stopy oprocentowania obowiązującej dla rachunku bankowego – depozytowego, natomiast odsetki naliczone od ww. lokat, które tworzono w latach 1999 – 2015 pozostawały na rachunku bankowym Starostwa i na dzień 31 grudnia 2015 roku wynosiły 70.844,29 zł. Powyższe naruszało art. 148 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), zgodnie z którym - jeżeli zabezpieczenie wniesiono w pieniądzu zamawiający przechowuje je na oprocentowanym rachunku bankowym i zwraca wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy. Z uwagi na fakt przechowywania zabezpieczeń na dwóch różnie oprocentowanych rachunkach, zwrot środków powinien uwzględniać wszystkie naliczone odsetki od zdeponowanych środków.

W zakresie gospodarki kasowej

1. W wyniku kontroli kasy Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej, przeprowadzonej w dniu 4 października 2016 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - opłaty z tytułu gospodarki zasobami geodezji i kartografii przyjmowano do kasy na podstawie „dowodu naliczenia opłat”, którego nie przewidywał katalog dowodów kasowych określony w Instrukcji obiegu dowodów kasowych, stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzenia 17/2012 Starosty Rawskiego z dnia 25 września 2012 roku;
 - rzeczywisty stan czeków gotówkowych pozostających w dyspozycji kasy przewyższał stan ewidencyjny odnotowany w książce druków ścisłego zarachowania, a mianowicie: faktyczny stan czeków wynosił 24 sztuki, natomiast według ich ewidencji w księdze druków ścisłego zarachowania

pozostało do wykorzystania 30 sztuk. Powyższe wskazuje na zaniechanie bieżącej ewidencji rozchodowania ww. druków;

- protokoły z kontroli kasy na okoliczność przekazania obowiązków zawierały informację o stanie sald końcowych odnotowanych na ostatnich raportach kasowych oraz o stanie niewykorzystanych druków ścisłego zarachowania, podczas gdy przedmiotowy dokument powinien zawierać informacje o stwierdzonym rzeczywistym stanie środków pieniężnych odpowiadającym stanowi księgowemu ustalonemu na podstawie sald końcowych raportów kasowych oraz o rzeczywistym stanie druków ścisłego zarachowania, zweryfikowanym z zapisami ewidencji w tym zakresie;
 - kontrole doraźne kasy były odnotowywane w rejestrze kontroli wewnętrznej, w którym zawarto informację o stanie środków pieniężnych na dzień prowadzonych czynności kontrolnych w zestawieniu z saldami końcowymi raportów kasowych. Powyższy sposób dokumentowania przeprowadzonych kontroli nie wynikał z obowiązujących uregulowań wewnętrznych.
2. W sierpniu 2016 roku wypłacono pracownikowi Starostwa zaliczkę na poczet przyszłego wynagrodzenia, której możliwości wypłaty nie przewidywały obowiązujące w kontrolowanej jednostce regulacje wewnętrzne.

W zakresie planowania i wykonania budżetu

1. Stwierdzono nieprawidłowe obliczenie kwoty wolnych środków z 2015 roku, które według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 roku wynosiły 8.345.920,51 zł (poz. D.16 sprawozdania). Ustalona przez kontrolowaną jednostkę kwota wolnych środków uwzględniała należności z tytułu roszczeń o zwrot dokonanych spłat zobowiązań wynikających z udzielonych poręczeń oraz udzielonych pożyczek dla SP ZOZ w Rawie Mazowieckiej (saldo konta 250). Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku była to kwota w wysokości **3.677.777,79 zł** (strona Wn). Ponadto w kwocie wolnych środków uwzględniono zrealizowane dochody w ramach gospodarowania zasobem geodezji i kartografii w wysokości 437.135,13 zł, które w kolejnych latach miały stanowić źródło finansowania określonych zadań, co ogranicza swobodę ich rozdysonowania. Powyższe naruszało art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - kwotę wolnych środków stanowi nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Kwota wolnych środków z 2015 roku, wyliczona przez RIO w Łodzi, wynosiła 4.231.007,59 zł. Różnica wynosiła kwotę 4.114.912,92 zł. Powyższą nieprawidłowość odnotowano także w obliczeniu wolnych środków z roku 2014, których wartość zawyżono o kwotę **5.646.758,35 zł**, co szczegółowo opisano na stronach 43 i 45 protokołu kontroli.
2. Jednostka zaniechała bieżącego uaktualniania planu wydatków budżetowych w związku z podejmowanymi w trakcie roku decyzjami w zakresie realizacji określonych zadań. Ustalono, że w uchwale budżetowej na rok 2015

z uwzględnieniem zmian, planowano **deficyt w kwocie 2.511.265,00 zł**, natomiast rzeczywisty wynik wykonania budżetu stanowiła **nadwyżka budżetowa w kwocie 1.306.693,35 zł**. Zrealizowane dochody ogółem przewyższały ich plan o kwotę 1.448.765,02 zł, natomiast wykonane wydatki ogółem były niższe od kwoty planowanej o kwotę 2.369.193,33 zł. Brak realnego planowania budżetu Powiatu mógł prowadzić do błędnej oceny możliwości finansowych ww. jednostki samorządowej, przeprowadzanej przez organ stanowiący – Radę Powiatu Rawskiego, jak również organ nadzoru – Regionalną Izbę Obrachunkową.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

Analiza wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 – 2025 ustalonej uchwałą nr IV/20/2015 Rady Powiatu Rawskiego z dnia 30 stycznia 2015 roku (z uwzględnieniem zmian dokonanych w trakcie roku, ostatnia wprowadzona uchwałą nr XIV/81/2015 z dnia 30 grudnia 2015 roku) oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 - 2026 wprowadzonej uchwałą nr XIV/82/2015 z dnia 30 grudnia 2015 roku (z uwzględnieniem zmian dokonanych w trakcie roku - ostatnia wprowadzona uchwałą nr XIX/104/2016 z dnia 8 sierpnia 2016 roku) wykazała, że przyjęte w niej założenia w zakresie planowanych wielkości: dochodów ogółem, dochodów bieżących i wydatków bieżących nie znajdowały uzasadnienia w realnej sytuacji finansowej kontrolowanej jednostki, a mianowicie:

- w WPF-ie na lata 2015 – 2025 (wersja pierwotna) dochody ogółem na 2016 rok zaplanowano o 17% większe w stosunku do roku poprzedniego,
- w WPF-ie na lata 2015 – 2025 (wersja pierwotna) przyjęto założenie 27% wzrostu dochodów bieżących w 2016 roku w stosunku do dochodów z 2015 roku,
- w WPF-ie na lata 2016 - 2026 i jej zmianach dochody bieżące z roku 2017 miały być wyższe o 10% w stosunku do roku poprzedniego,
- w WPF-ie na lata 2015-2025 (wersja pierwotna) przyjęto 21% wzrost wydatków bieżących w 2016 roku w stosunku do roku poprzedniego. Ostateczna wersja ww. WPF-u zakładała 13% spadek wydatków bieżących dla 2016 roku w stosunku do roku 2015,
- w WPF-ie na lata 2015-2025 (z uwzględnieniem ostatniej zmiany wprowadzonej w dniu 30 grudnia 2015 roku), założono 8% spadek wydatków bieżących w roku 2017 w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w WPF-ie na lata 2016 – 2026 (wersja pierwotna) wielkość wydatków bieżących dla roku 2017 spadła o 17% w stosunku do roku 2016.

Zgodnie z art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Realistyczność prognozy, w szczególności w sytuacji tak znaczących różnic w prognozowanych parametrach finansowych, powinny potwierdzać załączone do uchwały w sprawie WPF objaśnienia przyjętych w niej wartości.

Z uwagi na brak objaśnień do prognozy inspektorzy zwrócili się do Skarbnika Powiatu o udzielenie informacji dotyczących przesłanek prognozowania

ww. wartości. Z wyjaśnień Skarbnika – o bardzo ogólnym charakterze – wynikało, że dochody uwzględniały zwiększone kwoty dotacji, subwencji i innych środków przeznaczonych na cele bieżące. Skarbnik wskazała także, że po analizie poziomu dotacji i subwencji w roku 2015 zaplanowano niższy poziom wydatków na 2016 rok, natomiast w odniesieniu do spadku poziomu wydatków w 2017 roku w stosunku do roku poprzedniego wyjaśniająca stwierdziła, że cyt. „pomyłkowo zapisano ich niższy poziom”.

W zakresie dochodów z majątku

1. Analiza wykonywania budżetu za 2014 rok oraz za rok 2015 wykazała, że kontrolowana jednostka nie dokonywała bieżącej aktualizacji planu finansowego w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku. Z zaplanowanych w budżecie (ostatnia zmiana z dnia 30 grudnia 2014 roku) na 2014 rok dochodów ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 515.176,00 zł, odnotowano zerowe ich wykonanie. W 2015 roku zaplanowane dochody z ww. tytułu wynosiły po zmianach 178.724,00 zł, a zrealizowano je w kwocie 1.098.053,00 zł. Kontrolowana jednostka w trakcie roku budżetowego dokonywała zmian planu w tym zakresie, niemniej jednak zmiany te nie odzwierciedlały faktycznego stanu realizacji dochodów z majątku.
2. Kontrola wydanych w 2015 roku decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego wykazała, że wydano je na wnioski, które nie zawierały załączników wymaganych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 roku w sprawie określenia warunków udzielenia zezwoleń na zajęcie pasa drogi (Dz. U. nr 140, poz. 1481, ze zm.), a mianowicie:
 - wniosek stanowiący podstawę wydania decyzji nr: WI.I.6853.10.2015.RS z dnia 21 kwietnia 2015 roku nie zawierał szczegółowego planu sytuacyjnego z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa, jako że zajęcie pasa związane było z prowadzeniem robót, wniosek nie zawierał także planu orientacyjnego z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informacji o sposobie zabezpieczenia robót, czego wymóg wynikał z § 1 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 ww. rozporządzenia,
 - decyzję nr WI.I.6852.01.2015 z dnia 9 stycznia 2015 roku wydano na wniosek nie zawierający szczegółowego planu sytuacyjnego oraz wymiarów reklamy umieszczonej w pasie drogi, których obowiązek złączenia wynikał z § 1 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia,
 - wniosek stanowiący podstawę wydania decyzji nr W.I.6853.29.2015 z dnia 31 sierpnia 2015 roku nie zawierał informacji o sposobie zabezpieczenia robót, wymaganych § 1 ust. 4 przywołanego wyżej rozporządzenia.
3. Wydane decyzje o numerach WI.I.6853.10.2015 z dnia 21 kwietnia 2015 roku i nr WI.I.6853.29.2015 z dnia 31 sierpnia 2015 roku, zezwalające na zajęcie pasa drogowego, nie zawierały adnotacji o dacie, w której stały się one ostateczne, co uniemożliwiło ustalenie zgodności terminu zapłaty należności z nich wynikających z terminem wskazanym w art. 40 ust. 13

ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), zgodnie z którym - termin uiszczenia wskazanych opłat, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna. Wydane w 2016 roku decyzje zawierały adnotacje w tym zakresie.

4. Stwierdzono zaniechanie podjęcia działań windykacyjnych w odniesieniu do należności z tytułu zajęcia pasa drogowego, które wynikały z decyzji nr WI.I.6853.48.2012 (termin płatności należności do dnia 31 grudnia 2012 roku) i decyzji nr WI.I.6853.49.2012 (termin płatności należności do dnia 1 stycznia 2013 roku), czym naruszono art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym - opłaty za zajęcie pasa drogowego wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w zapłacie, podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
5. Kontrola realizacji dochodów z majątku Skarbu Państwa wykazała, że jednostka zaniechała czynności mających na celu realizację należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych w obrębie geodezyjnym Zakład Doświadczalny Rosocha, oznaczonych numerami działek 14/4, 26/2, 26/3, 26/4, 26/5, 26/7, 27/3, 27/4, 33/1, 40, 54, 76, 108, 114/1, 114/2, 118, 145, 155, o łącznym obszarze 40,1760 ha, wpisanych do księgi wieczystej nr 35417 i pozostających od roku 2003 w użytkowaniu spółki z o.o. Zakładu Doświadczalnego Rosocha. Zaniechanie to naruszało art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm.). Czynności takie podjęto dopiero w dniu 14 października 2015 roku. Starosta w wyjaśnieniu uzasadnił zaniechanie podjęcia stosownych działań mających na celu windykację tych należności, min. nie zachowaniem wymaganej prawem formy przeniesienia tego prawa przy przekazaniu w użytkowanie wieczyste przedmiotowych nieruchomości. Zaniechanie naliczenia przedmiotowych należności oraz zaniechanie ich windykacji skutkowało upływem okresu przedawnienia dochodzenia przedmiotowych roszczeń z lat 2003-2012 roku w wysokości 66.699,03 zł, dla których okres ten, zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), wynosił trzy lata.
6. Zaniechanie czynności mających na celu realizację należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa stwierdzono także w odniesieniu do nieruchomości położonych w obrębie geodezyjnym Zakład Doświadczalny Rosocha, oznaczonych numerami działek 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 2, 13, 17, 21, 22, 23, 24, 30, 32/3, 32/4, 32/5, 34, 35, 36, 38, 39, 31, 26/8, 27/5, 33/2 i 201, o łącznej powierzchni 321,5757 ha oraz nieruchomości położonej w m. Gaj Powiat Rawski, o powierzchni 9,2100 ha, pozostających w użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej od 2012 roku, na podstawie aktu notarialnego nr 3191/2012 z dnia 4 października 2012 roku. Pismo informujące o wysokości opłat rocznych skierowano do ww. użytkownika w dniu 25 marca 2014 roku,

natomiast działania mające na celu ich windykację podjęto dopiero w dniu 28 kwietnia 2015 roku, wzywając użytkownika do zapłaty należności w łącznej kwocie 100.048,62 zł za lata 2012-2015 oraz ustawowych odsetek na dzień ich zapłaty. Bezskuteczność wezwania skutkowało skierowaniem sprawy na drogę sądową - pozew z dnia 1 lipca 2015 roku.

Wskazane wyżej zaniechania i nieterminowe działania naruszały cytowany wyżej przepis art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - Starosta Rawski jako organ gospodarzący majątkiem Skarbu Państwa i reprezentujący go, zobowiązany był wykonywać czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z tego zasobu oraz prowadzić ich windykację.

Wydatki na rzecz szkół prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego bądź przez osoby fizyczne

1. W zakresie prawidłowości obliczenia wysokości dotacji dla Niepublicznej Zasadniczej Szkoły Zawodowej Rzemiosła w Rawie Mazowieckiej stwierdzono, że jednostka zaniżyła należną placówce w 2015 roku kwotę dotacji o 69.718,16 zł. Powyższe wynikało z nieprawidłowego ustalenia kwoty subwencji oświatowej przypadającej na jednego ucznia tego typu szkoły, otrzymanej przez Powiat na 2015 rok. Zgodnie z art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.), na każdego ucznia szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługuje dotacja w wysokości nie niższej, niż kwota przewidziana na jednego ucznia tego samego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Uwzględniając właściwe dla ucznia tej konkretnej szkoły dane, wynikające z metryczki oświatowej na 2015 rok, roczna kwota dotacja na jednego ucznia Zasadniczej Szkoły Zawodowej wynosiła 6.766,56 zł, a zatem stawka miesięczna 563,88 zł. Jednostka ustalając dla ww. Szkoły kwotę dotacji na 2015 rok w wysokości 431,70 zł, przyjęła wielkości przewidziane w metryczce obowiązującej dla roku 2014 oraz nie uwzględniła wszystkich kwot charakteryzujących ucznia tej konkretnej szkoły, wskazanych w metryczce oświatowej, tj. kwoty wg wagi (P9)- uczniowie szkół ponadgimnazjalnych i kwoty wg wagi (P10) - uczniowie szkół zawodowych.
2. W zakresie prawidłowości ustalenia miesięcznej stawki dotacji dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych, funkcjonującego w strukturach Prywatnego Zespołu Szkół Zawodowych dla Dorosłych stwierdzono, że wyliczono ją z naruszeniem przepisu art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Do podstawy jej wyliczenia nie przyjęto wszystkich ustalonych w budżecie Powiatu wydatków bieżących własnej szkoły tego samego typu i rodzaju, a wydatki uwzględnione, przyjęto w wartościach wynikających

z planu budżetu wg stanu na dzień 1 stycznia 2015 roku, nie dokonując ich przeliczenia w związku ze zmianami mającymi miejsce w trakcie roku. Stosownie do art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty - dotacja dla ww. szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, przysługiwała na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkole publicznej tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. A przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się zgodnie z art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi przez wydatki bieżące”.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Udzielając zamówienia publicznego na roboty budowlane w ramach zadania „Poprawa dostępności do sieci dróg krajowych i wojewódzkich poprzez przebudowę i remont dróg powiatowych w powiecie rawskim”, w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający naruszył art. 95 ust. 1 ustawy, poprzez zaniechanie publikacji ogłoszenia o jego udzieleniu w Biuletynie Zamówień Publicznych. W dniu 17 lipca 2015 roku Powiat Rawski zawarł z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych spółka z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim umowę nr 97/2015 w przedmiocie wykonania - Przebudowy drogi powiatowej nr 1315E (Wysokienice) – Rawa Mazowiecka – do drogi krajowej nr 72 na odcinku Ścieki – Rawa Mazowiecka na odcinku o długości 147 m i Remontu drogi powiatowej nr 4122E Biała Rawska – (Nowe Miasto) na odcinku Sadkowice-Kaleń- etap I na odcinku 300 m, o wartości 158.792,48 zł brutto, netto 129.099,58 zł, co stanowiło 30.556,83 euro, jako roboty uzupełniające do zamówienia podstawowego udzielonego na podstawie umowy nr 79/2015 z dnia 19 maja 2015 roku. Postępowanie o udzielenie zamówienia uzupełniającego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 lub 7 ustawy Prawo zamówień publicznych, jest postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki, odrębnym od postępowania o udzielenie zamówienia podstawowego, dlatego też w przypadku udzielenia zamówienia uzupełniającego o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Ogłoszenie takie opublikowano w trakcie kontroli RIO w Łodzi, tj. w dniu 25 sierpnia 2016 roku i otrzymało ono numer 188693-2016.

Ewidencja składników majątkowych i inwentaryzacji

1. W zakresie ewidencji pozostałych środków trwałych, prowadzonej w ujęciu ilościowym, stwierdzono, że ujmowano w niej składniki majątku posiadające cechy środka trwałego, np. „wyposażenie w urządzenia AGD, zestaw kuchenny TRAFIC” o wartości ogółem 10.700,00 zł, kpl. 1, poz. 253 Dz. I konto 7, zaewidencjonowany pod datą 2 grudnia 2009 roku, „pomoce dydaktyczne ...” o wartości ogółem 10.990,00 zł, kpl. 1, poz. 181 Dz. V

konto 3, zaewidencjonowane pod datą 10 czerwca 2009 roku, centrala telefoniczna Slican o wartości 8.359,08 zł szt. 1, zaewidencjonowana w dziale V, konto 3 poz. 201, pod datą 6 września 2016 roku. Powyżej wymienione składniki majątku powinny być ujęte w ewidencji ilościowo – wartościowej i okresowo umarżane, zgodnie z postanowieniami polityki rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniem nr 10/2012 Starosty Rawskiego z dnia 29 czerwca 2012 roku.

2. Jednostka zaniechała ustalenia stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 16m ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.), zgodnie z którym okres dokonywania odpisów amortyzacyjnych od wartości niematerialnych i prawnych w przypadku licencji (sublicencji) na programy komputerowe oraz od praw autorskich nie może być krótszy niż 24 miesiące. Podatnicy ustalają stawki amortyzacyjne dla poszczególnych wartości niematerialnych i prawnych na cały okres amortyzacji, przed rozpoczęciem dokonywania odpisów amortyzacyjnych.
3. Operacje w zakresie zwiększenia wartości środka trwałego wprowadzono do ewidencji jako nowy środek trwały, np.: pod poz. 109, w grupie 1, rodzaju 109, zaewidencjonowano składnik o nazwie „Inwestycja - koncepcja rozbudowy szpitala SP ZOZ Rawa Mazowiecka” o wartości 36.999,84 zł, pod poz. 110 zaewidencjonowano składnik o nazwie „Termomodernizacja szpitala SP ZOZ Rawa Mazowiecka” o wartości 86.631,00 zł. Ponadto stwierdzono przypadki ewidencjonowania zwiększenia wartości środka trwałego (w sposób opisany wyżej), którego jednostka nie posiadała na swoim stanie, co szczegółowo opisano *na stronach 154 – 155 protokołu kontroli*. Ujęcie w ewidencji środków trwałych wartości poniesionych nakładów na modernizację bądź remont środków trwałych, jako nowy „środek trwały”, nie spełniało wymogu określonego art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, według którego - środkiem trwałym są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Natomiast w odniesieniu do zwiększenia wartości środków trwałych innych jednostek organizacyjnych, wskutek przeprowadzonych remontów bądź modernizacji, operacje w tym zakresie powinny być ujęte w księgach rachunkowych jednostki, w której znajduje się dany środek trwały.
4. Stwierdzono przypadki błędnie zastosowanej klasyfikacji środków trwałych, np. w grupie 1 – Budynki i lokale, pod poz. 129 zaewidencjonowano wartość budynku wraz z gruntem (numer inwentarzowy 1-11-110-023), podczas gdy wartość ww. środków trwałych powinna być uwzględniona w dwóch grupach KŚT, tj. wartość gruntu w grupie 0, natomiast wartość budynku w grupie 1. Ponadto w konsekwencji ujęcia gruntów w grupie 1 podlegały okresowemu umorzeniu. Powyższe naruszało przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. nr 242, poz. 1622) oraz przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

5. Jednostka zaniechała wyceny części składników majątku, w konsekwencji czego w sprawozdaniu finansowym Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej za 2015 rok i lata wcześniejsze, wartość rzeczowych aktywów trwałych została wykazana w zaniżonej wartości. Według ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Rawskiego, Powiat był właścicielem gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi o łącznej powierzchni 348.4380 ha, natomiast według zapisów analitycznej ewidencji księgowej, powierzchnia ww. gruntów wynosiła 0,547 ha. Obowiązek ustalenia wartości gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi wynikał z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej, niż na dzień bilansowy. Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych). Analogiczny obowiązek wynikał z zarządzenia nr 10/2012 Starosty Rawskiego z dnia 29 czerwca 2012 roku w sprawie zasad rachunkowości, zgodnie z którym - środki trwałe wycenia się w przypadku spadku lub darowizny według wartości z dnia otrzymania. Powyższa nieprawidłowość naruszała art. 4 ust. 1 i 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.
6. W zakresie inwentaryzacji majątku Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej, przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- zarządzenie nr 4/2015 Starosty Rawskiego z dnia 10 lutego 2015 roku w sprawie inwentaryzacji składników majątku w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej nie określało dnia roku obrotowego, na który należało zinwentaryzować składniki majątku;
 - przewodniczący komisji inwentaryzacyjnej nie wywiązał się z obowiązku sporządzenia harmonogramu prac inwentaryzacyjnych w odniesieniu do spisu z natury, który to obowiązek wynikał z § 4 zarządzenia nr 9/2015;
 - wyniki spisu z natury rzeczowych składników aktywów obrotowych (paliw płynnych w pojazdach służbowych oraz do celów grzewczych w zbiornikach kotłowni, mieszanki mineralno - asfaltowej, artykułów biurowych) oraz druków ścisłego zarachowania znajdujących się w kasie Starostwa (czeków gotówkowych, kwitariuszy przychodowych) dokonano w formie protokołów, które nie spełniały wymogów druku ścisłego zarachowania, jakim był arkusz spisowy, natomiast według § 5 pkt 2 Instrukcji inwentaryzacyjnej - spis taki powinny dokumentować arkusze spisowe będące drukami ścisłego zarachowania;
 - spis z natury wybranych składników majątku przeprowadzili pracownicy w innym składzie, niż wskazany w zarządzeniu nr 9/2015 w sprawie powołania i obowiązków komisji inwentaryzacyjnych oraz częstotliwości i terminów inwentaryzacji;

- inwentaryzację środków pieniężnych oraz znaków skarbowych udokumentowano na arkuszu spisowym będącym wydrukiem z programu Excel, który nie spełniał wymogów druku ścisłego zachowania, czym naruszono zapisy § 4 ust. 3 pkt 4 Instrukcji inwentaryzacyjnej;
- zaniechano pobrania oświadczeń osób materialnie odpowiedzialnych za składniki majątku podlegające inwentaryzacji, potwierdzających brak zastrzeżeń do prac komisji spisowych, czego wymóg wynikał z § 5 pkt 3 ww. Instrukcji;
- nie sporządzono zestawienia różnic inwentaryzacyjnych, dokumentujących weryfikację wyników inwentaryzacji ze stanem księgowym, co było wymagane § 5 pkt 5 ww. Instrukcji;
- należności odnotowane na koncie 250, które w całości stanowiły zapłacone poręczenia i udzielone pożyczki SP ZOZ w Rawie Mazowieckiej na łączną kwotę 3.677.777,79 zł, zinwentaryzowano metodą „weryfikacji sald”, podczas gdy właściwą metodą inwentaryzacji dla ww. należności było potwierdzenie salda. Przyjęcie niewłaściwej metody inwentaryzacji naruszało art. 26 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi to przepisami - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności, w tym udzielonych pożyczek - drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, pod warunkiem rozpoczęcia prac inwentaryzacyjnych w tym zakresie nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończeniem do 15 dnia następnego roku;
- protokoły z weryfikacji sald nie zawierały daty, co uniemożliwiało weryfikację terminowości ich sporządzenia z ustaleniami zawartymi w zarządzeniu nr 4/2015 z dnia 10 lutego 2015 roku i w § 3 Instrukcji inwentaryzacyjnej;
- zaniechano zinwentaryzowania należności wynikających z salda konta 226 na kwotę 246.970,40 zł, tj. należności wynikających z aktu notarialnego Rep. A nr 417/2012 z dnia 7 marca 2012 roku, zawartego z Miastem Rawa Mazowiecka, którego przedmiotem była sprzedaż nieruchomości. Obowiązek zinwentaryzowania ww. należności wynikał z zarządzenia nr 4/2015 Starosty Rawskiego z dnia 10 lutego 2015 roku oraz z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

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. Dokonać analizy obowiązujących w jednostce samorządowej unormowań dotyczących procedur kontroli zarządczej mając na uwadze dwa poziomy funkcjonowania systemu kontroli zarządczej (pojedyncza jednostka sektora finansów publicznych i jednostka samorządu terytorialnego jako zespół jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne, w tym urząd/starostwo JST).
2. Obowiązujące zasady rachunkowości uzupełnić o elementy wymagane przez art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, wskazane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. Opracować w ramach polityki rachunkowości zasady w zakresie funkcjonowania rejestrów częściowych ewidencji księgowej, ewidencji wartości niematerialnych i prawnych, ewidencji pozostałych środków trwałych, gospodarki drukami ścisłego zarachowania.
4. W instrukcji inwentaryzacyjnej sprecyzować wszystkie niezbędne reguły inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Egzekwować terminowe wykonanie prac zleconych innym podmiotom. Wypłaty wynagrodzenia dokonywać po wykonaniu ich w całości, zgodnie z umownymi ustaleniami w tym zakresie.
6. W budżetach oraz w wieloletnich prognozach finansowych Powiatu Rawskiego planować i prognozować wydatki bieżące związane z ewentualną wypłatą z tytułu udzielonych na rzecz SP ZOZ w Rawie Mazowieckiej poręczeń.
7. W planowanych przychodach budżetu uwzględniać zwrot udzielonych z budżetu, zgodnie z postanowieniami zawartych w tym zakresie umów.
8. Zapewnić funkcjonowanie ksiąg rachunkowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald, zawierające: 1) symbole lub nazwy kont; 2) salda kont na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych, obroty za okres sprawozdawczy i narastająco od początku roku obrotowego oraz salda na koniec okresu sprawozdawczego; 3) sumę sald na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych, obrotów za okres sprawozdawczy i narastająco od początku roku obrotowego oraz sald na koniec okresu sprawozdawczego. Obroty tego zestawienia powinny być zgodne z obrotami dziennika lub obrotami zestawienia obrotów dzienników częściowych.
9. Zapewnić przekazywanie na rachunek budżetu Powiatu zrealizowanych przez jednostki budżetowe dochodów budżetowych, zgodnie z wymogami

określonymi art. 11 ust. 1 i art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, czyli najpóźniej do końca roku budżetowego, w którym dochody zostały zrealizowane.

10. Operacje gospodarcze ewidencjonować w księgach rachunkowych w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 20, art. 21 i art. 23 ustawy o rachunkowości.
11. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi 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.
12. Ewidencjonując zdarzenia gospodarcze przestrzegać zasady podwójnego zapisu na dwóch różnych kontach bilansowych.
13. W przypadku wspólnej obsługi odnoszącej się do powiatowych jednostek organizacyjnych zapewnić by odbywała się ona na zasadach określonych w przepisach art. 6a i nast. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.
14. Stan aktywów i pasywów jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego wykazywać w grupach określonych we wzorze bilansu jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego, stanowiących załącznik nr 5 i nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów 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, z uwzględnieniem wymogu art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
15. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów 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.
16. Wydatkowania środków pieniężnych dokonywać na podstawie, zatwierdzonych przez osoby upoważnione, dokumentów księgowych.
17. Pobierać należne jednostce samorządu terytorialnego dochody z tytułu wynagrodzenia dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.

18. Podjąć działania mające na celu ustalenie prawidłowego salda zobowiązań konta 240 - Pozostałe rozrachunki z rejestru „Depozyty”. Z rachunku bankowego „Depozyty” dokonywać rozliczeń finansowych zgodnie z jego przeznaczeniem.
19. Dokonując zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy przestrzegać wymogów określonych w art. 148 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
20. Przestrzegać postanowień regulacji wewnętrznych w zakresie funkcjonowania gospodarki kasowej. Bieżąco ewidencjonować rozchód druków ścisłego zarachowania.
21. W protokołach zdawczo odbiorczych wartości pieniężnych oraz druków ścisłego zarachowania znajdujących się w kasie Starostwa Powiatowego wskazywać informacje w zakresie stwierdzonego stanu gotówki oraz ww. druków w zestawieniu z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obowiązującą Instrukcję kasową uzupełnić o zasady przeprowadzania doraźnych kontroli kasy.
22. Zaliczki na poczet wynagrodzeń wypłacać i rozliczać według uprzednio ustalonych w regulacjach wewnętrznych zasad.
23. Zapewnić prawidłowe obliczanie kwoty wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W kwocie wolnych środków nie uwzględniać udzielonych z budżetu pożyczek.
24. Monitorować i aktualizować planowane w budżecie wielkości dochodów i wydatków.
25. Sporządzając wieloletnią prognozę finansową przestrzegać wymogu określonego w art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych w zakresie realistyczności prognozy, ze szczególnym uwzględnieniem prognozowanych kwot dochodów bieżących i wydatków bieżących.
26. Zapewnić monitorowanie procesów związanych z realizacją zaplanowanych dochodów majątkowych w celu dokonania stosownych zmian w uchwale budżetowej i wieloletniej prognozie finansowej.
27. Zezwolenia na zajęcia pasa drogi wydawać na wnioski, do których załączono dokumenty wymagane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 roku w sprawie sposobu określenia warunków udzielenia zezwoleń na zajęcia pasa drogi.
28. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do egzekwowania zaległości z tytułu wydanych zezwoleń na zajęcia pasa drogi, a których konieczność podjęcia wynika z art. 42 ust.5 ustawy o finansach publicznych i art. 40d ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych.
29. Egzekwować należności z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Działania windykacyjne w odniesieniu do powstałych z tego tytułu zaległości podejmować w terminie nie dopuszczającym do

upływu okresu przedawnienia, który to termin określa art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny.

30. Udzielając dotacji na rzecz szkół niepublicznych zapewnić przestrzeganie zasad obliczania dotacji wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.
31. Zapewnić przestrzeganie art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.
32. Składniki majątku ewidencjonować zgodnie z zasadami przyjętymi w regulacjach wewnętrznych.
33. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej powyżej 3.500,00 zł.
34. Zapewnić prawidłowe ewidencjonowanie zwiększeń wartości środka trwałego.
35. Składniki majątku ewidencjonować we właściwych grupach rodzajowych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych.
36. Dokonać wyceny gruntów znajdujących się pod drogami powiatowym zgodnie z postanowieniami obowiązującej polityki rachunkowości. Ustalone wartości składników majątku zaewidencjonować w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej.
37. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi.

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 stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

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

Do wiadomości:

Przewodniczącej Rady Powiatu Rawskiego
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Rawskiego,
aa.