

Łódź, dnia 14 sierpnia 2017 roku

Pan  
Józef Matysiak  
Przewodniczący  
Zarządu Powiatu Rawskiego

WK – 602/60/2017

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 doraźną kontrolę w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej<sup>1</sup>, w zakresie terminowości regulowania zobowiązań w roku 2016 i w I półroczu roku 2017. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały, przede wszystkim, z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur kontroli wewnętrznej. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

**I.**

1. Starosta Rawski jako kierownik jednostki zapewniającej wspólną obsługę finansową jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym jest Powiat Rawski, zaniechał sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych z realizacji przez jednostki obsługiwane planów finansowych, wg stanu na dzień 31 marca 2017 roku oraz wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 roku, czym naruszył § 4 pkt 3 lit. g rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 17- 21 lipca 2017 roku. Protokół podpisany został w dniu 10 sierpnia 2017 roku.

jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami, do sporządzania i przekazywania sprawozdań w imieniu jednostki są zobowiązani kierownicy jednostek obsługujących, odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań wynikających z przepisów odrębnych - Rb-27S, Rb-28S. Starosta zaniechał także obowiązku sporządzania sprawozdania Rb-Z, naruszając § 6 ust. 1 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). Przedmiotowe sprawozdania, za wymienione okresy, przedłożone organowi prowadzącemu, autoryzowali dyrektorzy jednostek oświatowych, którzy nie posiadali w tym zakresie umocowania. Rada Powiatu Rawskiego uchwałą nr XXII/122/2016 z dnia 30 grudnia 2016 roku powierzyła Starostwu Powiatowemu w Rawie Mazowieckiej prowadzenie wspólnej obsługi finansowej sześciu placówek oświatowych, a mianowicie: Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Rawie Mazowieckiej, Zespołu Placówek Specjalnych w Rawie Mazowieckiej, Zespołu Szkół-Centrum Edukacji Zawodowej i Ustawicznej im. M. Kopernika w Rawie Mazowieckiej, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych im. Władysława Reymonta w Rawie Mazowieckiej, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Białej Rawskiej i Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Rawie Mazowieckiej. Zadanie to obsługujący realizował przez powołany do tego celu Powiatowy Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Jednostek Oświatowo-Wychowawczych, funkcjonujący w strukturach Wydziału Polityki Społecznej Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej. Wynikający z uchwały zakres powierzenia czynił Starostę Rawskiego odpowiedzialnym za całość obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości obsługiwanych jednostek oświatowych, a tym samym za sporządzanie i składanie jednostkowych sprawozdań wskazanych w przywołanych wyżej przepisach.

2. Analiza sprawozdań jednostkowych Rb-28S - z wykonania planów finansowych jednostek oświatowych wykazała, że wykonane w roku 2016 wydatki tych jednostek powiększone o zobowiązania wymagalne przekraczały planowaną na 2016 rok kwotę wydatków o 1.066.045,76 zł. Według sprawozdań Rb-28S, sporządzonych na dzień 31 grudnia 2016 roku (korekta z dnia 27 czerwca 2017 roku), kwota wykonanych przez jednostki oświatowe wydatków wynosiła 22.889.423,77 zł i zobowiązań wymagalnych 1.092.713,99 zł, co stanowiło łącznie kwotę 23.982.137,76 zł, na planowaną kwotę wydatków 22.916.092,00 zł. Czynności kontrolne przeprowadzone w ww. jednostkach wykazały, że w znaczącej części zobowiązania wymagalne obejmowały niezapłacone składki na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Powyższe wskazuje na brak należytego nadzoru ze strony Zarządu Powiatu nad wykonywaniem planów finansowych przez jednostki oświatowe oraz na brak efektywnego przepływu informacji między ww. jednostkami a organem wykonawczym Powiatu Rawskiego.
3. Analiza danych ujętych w planach finansowych jednostek oświatowych na rok 2016 i 2017, w konfrontacji z projektami planów przedkładanych przez te jednostki organowi prowadzącemu i z wydatkami ponoszonymi przez jednostki oświatowe w latach poprzednich, wykazała, że organ prowadzący

ograniczał zgłaszane przez jednostki potrzeby finansowe na dany rok budżetowy, czemu nie towarzyszyły jednak działania i decyzje skutkujące oszczędnościami w wydatkach. Przyjmowane uchwałą budżetową plany finansowe zabezpieczały zgłoszone potrzeby jednostek na poziomie 88,5% w roku 2016 i 89,5% w roku 2017. W roku 2016 projekty planów finansowych jednostek oświatowych przedłożone do projektu budżetu, określały potrzeby finansowe związane z realizacją zadań statutowych na kwotę 24.386.039,00 zł, natomiast uchwałą budżetową na 2016 rok przyjęto plan wydatków dla jednostek oświatowych funkcjonujących na terenie Powiatu na łączną kwotę 21.595.084,00 zł, co stanowiło **88,5%** kwoty przedstawionej w projektach. Ostateczny plan wydatków, wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku, wynosił 22.916.092,00 zł (93% kwoty zgłoszonej na etapie prac nad projektem budżetu), przy wykonaniu 22.889.423,77 zł plus zobowiązania na kwotę łączną 3.588.838,04 zł, w tym 1.092.713,99 zł zobowiązania wymagalne.

W ramach prac nad przygotowaniem projektu budżetu na 2017 rok jednostki przedłożyły informację o potrzebie wydatków na kwotę 23.059.546,00 zł. Według ustaleń uchwały budżetowej na 2017 rok, planowane wydatki jednostek oświatowych wynosiły 22.126.115,00 zł (w tym 2.400.000,00 zł środki na realizację projektów unijnych), która to kwota stanowiła **85,5%** potrzeb zgłoszonych przez te jednostki w projektach. Na zaniżenie kwoty wydatków w stosunku do potrzeb tych jednostek wskazywały wartości prezentowane w sprawozdaniach sporządzonych na dzień 30 czerwca 2017 roku, wg których odnotowane wykonanie wydatków jednostek oświatowych wynosiło 14.501.819,15 zł plus 662.068,42 zł zobowiązania, co łącznie stanowiło wykonanie zaplanowanego budżetu ww. jednostek szkół na poziomie **73,5%** budżetu rocznego. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 5 do protokołu kontroli. Wskazany sposób planowania wydatków jednostek oświatowych nie został powiązany z realizacją programów – projektów, które miałyby na celu zmniejszenie kosztów funkcjonowania tych jednostek, np. zmian organizacyjnych, zmniejszenia zatrudnienia, itp., a przyczyniał się do generowania zobowiązań wymagalnych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz wobec dostawców towarów i usług, a w konsekwencji do poniesienia dodatkowych kosztów jakimi będą odsetki karne.

4. Ustalono, że powstanie zobowiązań wymaganych w jednostkach organizacyjnych Powiatu Rawskiego nie było związane z brakiem środków finansowych, lecz nieprawidłowym procesem planowania i brakiem przepływu informacji między Zarządem Powiatu a jednostkami organizacyjnymi na etapie wykonywania budżetu. Jak wykazały zapisy ksiąg rachunkowych prowadzonych dla budżetu, Powiat stosował zasadę przechowywania nadwyżki środków budżetu Powiatu, pozostających na dany dzień, na lokatach „over night”, tj. od godziny 16<sup>00</sup> jednego dnia do godziny 8<sup>00</sup> dnia następnego. Przykładowo, w marcu 2017 roku kontrolowana jednostka lokowała w ww. sposób, środki pieniężne w granicach od 2.486.015,93 zł (w dniu 7 marca 2017 roku) do 4.519.367,93 zł (w dniu 24 marca 2017 roku), natomiast stan środków na dzień 31 marca 2017 roku wynosił

100.087,92 zł (saldo końcowe rachunku prowadzonego dla budżetu) oraz lokata „over night” na kwotę 1.719.191,41 zł. Znaczącą kwotę środków ulokowano również w dniu 24 lutego 2017 roku – 5.522.583,77 zł. Powyższe więc wskazuje, że Powiat środki finansowe, którą umieszczał na lokatach (w tym również środki pochodzące z subwencji oświatowej), podczas gdy jednostki oświatowe posiadały w tym czasie zobowiązania z tytułu niezapłaconych za 2016 i 2017 rok składek na rzecz ZUS i Funduszu Pracy. Należne do zapłaty składki za luty 2017 roku, opłacono w kwietniu i w maju 2017 roku, podczas gdy w lutym i marcu 2017 roku, Powiat zakładał lokaty o znacznych wartościach.

## II.

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

1. Sporządzać sprawozdania, o których mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku o sprawozdawczości budżetowej oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, dla jednostek obsługiwanych, w związku z przekazaniem przez Radę Powiatu jednostce obsługującej (Starostwo Powiatowe) obowiązków związanych ze sprawozdawczością w całości.
2. Dokonać wnikliwej analizy planów finansowych jednostek oświatowych ustalonych na 2017 rok, pod względem ich realności, uwzględniając przy tym istniejące potrzeby dotyczące wydatków na wynagrodzenia i pochodne od tych wynagrodzeń oraz stopień wykonania planu na dzień 30 czerwca 2017 roku.
3. Dokonać analizy procedur stosowanych na etapie przygotowywania projektu budżetu oraz funkcjonujących kanałów przepływu informacji między jednostkami oświatowymi a Zarządem Powiatu, w celu zapewnienia ustalania planów finansowych ww. jednostek pozwalających sfinansować wydatki tych jednostek.
4. Na etapie realizacji planów finansowych przez jednostki oświatowe zapewnić efektywny i skuteczny przepływ informacji pomiędzy jednostkami oświatowymi a Zarządem Powiatu.
5. Zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem planów finansowych przez jednostki oświatowe, stosownie do wymogu wynikającego z art. 247 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), zgodnie z którym to przepisem -

zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

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:

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