

Łódź, dnia 23 czerwca 2017 roku

Pan
KRZYSZTOF HABURA
Przewodniczący
Zarządu Powiatu Pabianickiego

WK – 602/46/2017

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 Pabianickim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2016 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z majątku, stanowiącego własność Powiatu i własność Skarbu Państwa; udzielania dotacji dla szkół niepublicznych; wydatków osobowych i inwestycyjnych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji majątku i inwentaryzacji.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz niewystarczającego działania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie unormowań wewnętrznych

1. Stwierdzono, że wskazany w załączniku nr 1 do Statutu wykaz jednostek organizacyjnych Powiatu Pabianickiego jest nieaktualny. Statut został przyjęty

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 listopada 2016 roku – 31 stycznia 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 9 maja 2017 roku.

na mocy uchwały Rady Powiatu nr XXV/62/03 z dnia 19 września 2003 roku, a następnie wielokrotnie nowelizowany.

2. Zarządzeniem Starosty Pabianickiego nr 11/04 z dnia 21 czerwca 2004 roku wprowadzono Instrukcję w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Zgodnie ze wskazaną Instrukcją, funkcję koordynatora do spraw współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej powierzono Henrykowi Ramlau - Naczelnikowi Wydziału Komunikacji i Transportu, który z dniem 18 września 2014 roku przestał być pracownikiem Starostwa.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

W wyniku weryfikacji prawidłowości zapisów księgowych i związanych z nimi dowodów księgowych w zakresie ewidencji rozrachunków z kontrahentami, stwierdzono, że objęte próbą kontrolną faktury nie zawierały daty wpływu dokumentu do Starostwa. Nieobjęcie ewidencją kancelaryjną faktur stanowiło naruszenie § 42 ust.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz.67 ze zm.), zgodnie z którym - po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie.

W zakresie dochodów z majątku

Jednostka kontrolowana nie posiadała planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, który powinien być opracowany na okres 3 lat – stosownie do postanowień art. 25 ust. 2 w związku z art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz.2147 ze zm.) Zgodnie z art. 25 ust. 2a ustawy – ww. plany zawierają w szczególności:

- 1) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;
- 2) prognozę:
 - a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,
 - b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,

- c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,
 - d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
- 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W zakresie dotacji dla szkół niepublicznych

Na terenie Powiatu Pabianickiego funkcjonowało w 2015 roku dwanaście niepublicznych placówek oświatowych, którym Powiat udzielił dotacji w łącznej kwocie 688.827,18 zł.

Do beneficjentów dotacji należały w szczególności: Prywatne Liceum Ogólnokształcące „HEUREKA”, I Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Konstancynie Łódzkim, Policealne Studium Służb Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych „ARGUS”, które zostały objęte próbą kontrolną.

1. W odniesieniu do prawidłowości ustalenia podstawy obliczenia dotacji dla szkół niepublicznych stwierdzono, że w okresie od stycznia do grudnia 2015 roku dotacja dla Policealnego Studium Służb Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych „ARGUS” (forma kształcenia zaoczna) wypłacana była na podstawie danych uzyskanych z Powiatu Kutnowskiego w styczniu 2015 roku. W ciągu roku budżetowego jednostka nie weryfikowała uzyskanej informacji, zatem kwota wydatków bieżących stanowiąca podstawę wyliczenia dotacji nie była aktualizowana. Zauważyć należy, że – w stanie prawnym obowiązującym w 2015 roku – Powiat Pabianicki był zobowiązany ustalić, czy kwoty wydatków bieżących podane przez Powiat Kutnowski nie ulegały zmianie w ciągu roku budżetowego. W przypadku zmiany planu wydatków należało wprowadzić stosowne korekty w zakresie kwoty dotacji, uwzględniające roczny charakter wypłacanych dotacji.

Obecnie zasady i terminy aktualizacji podstawowej stawki dotacji reguluje art. 89c ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

2. Dotacja dla I Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Konstancynie Łódzkim w okresie od stycznia do grudnia 2015 roku wypłacana była na podstawie wydatków ponoszonych przez Powiat Pabianicki na szkoły publiczne tego samego typu i rodzaju prowadzone przez ww. jednostkę. Dla wskazanej szkoły dotacja wypłacona została w oparciu o wydatki liceów ogólnokształcących dla dorosłych (forma kształcenia zaoczna) funkcjonujących w ramach trzech zespołów szkół, tj. Zespołu Szkół nr 1, Zespołu Szkół nr 2 i Zespołu Szkół nr 3. Do wyliczenia dotacji dla I Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Konstancynie Łódzkim przyjęto wydatki rozdziału 80120 – *Licea Ogólnokształcące* Zespołu Szkół nr 1 w kwocie 43.932,00 zł (§§: 4010, 4110, 4120), Zespołu Szkół nr 2 w wysokości 86.340,60 zł (§§: 4010, 4110, 4120, 4210), oraz Zespołu nr 3 w łącznej kwocie 162.624,00 zł (§§: 4010, 4110, 4120, 4210, 4260, 4270, 4300, 4360, 4430,

4440). Przyjęte do wyliczenia kosztów na jednego ucznia/słuchacza wydatki Zespołu Szkół nr 2 oraz nr 3 nie obejmowały wszystkich wydatków bieżących, ujętych w planach finansowych wymienionych Zespołów w rozdziale 80120. Bowiem plan wydatków rozdziału 80120 w ZS nr 2 wynosił 137.452,00 zł, zaś do wyliczenia kosztów na jednego ucznia/słuchacza, stanowiących podstawę wyliczenia wysokości dotacji dla szkoły niepublicznej, przyjęto kwotę 86.340,60 zł. W odniesieniu do Zespołu Szkół nr 3 plan wydatków bieżących przewidywał kwotę 253.742,00 zł, zaś do wyliczenia dotacji przyjęto wydatki w wysokości 162.624,00 zł.

Ponadto ustalono, że plan finansowy Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych wchodzącego w skład Zespołu Szkół nr 1 w Pabianicach obejmował tylko wydatki trzech paragrafów płacowych, bez uwzględnienia innych wydatków bieżących związanych z kosztami utrzymania Liceum (np. § 4210, § 4260, § 4300, § 4040, § 4440), które realizowane były z wydatków rozdziału 80130 – Szkoły zawodowe.

Nadto przekazując dotacje Powiat nie uwzględnił faktu, że plan wydatków jest planem rocznym, a zmiana planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych na 1 ucznia/słuchacza w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości w odniesieniu do całego roku budżetowego.

W pismach z dnia 9 maja oraz z dnia 31 maja 2017 roku Powiat Pabianicki złożył dodatkowe wyjaśnienia do podpisanego w dniu 9 maja 2017 roku protokołu kontroli.

Wynika z nich, że Powiat Pabianicki dokonał ponownej analizy wydatków bieżących poniesionych przez Zespoły Szkół nr 1, nr 2 oraz nr 3, będących postawą wyliczenia stawki dotacji dla szkół niepublicznych, w tym dla Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Konstancynie Łódzkim – w oparciu o przyjęte założenia metodologiczne umożliwiające wyliczenie wydatków poszczególnych szkół w ramach zespołów szkół. Powyższe przeprowadzone zostało z uwzględnieniem uwag zawartych w protokole kontroli. Według wyliczeń jednostki wypłacona za 2015 rok kwota dotacji została zaniżona o 2.339,40 zł.

W zakresie inwentaryzacji

W wyniku kontroli inwentaryzacji przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Pabianicach wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku ustalono, iż na arkuszu spisu z natury nr 000270 zinwentaryzowano: wodociąg ze studzienką w ul. Zamkowej 6 o wartości 3.131,00 zł (poz. 13), ciepłociąg w ul. Zamkowej 6 o wartości 1.115,00 zł, skrzyżowanie ulic Szkolnej i Rypułtowskiej (poz. 15), nawierzchnię asfaltową 980 m² – ul. Św. Jana 33. Natomiast na arkuszu spisu z natury nr 000271 zinwentaryzowano: chodniki (poz. 1, 5, 10, 17), chodniki i ścieżki rowerowe (poz. 2,), ulice (w tym: poszerzenie, wykonanie zatoki parkingowej i chodnika – poz. 3, budowa chodnika i odwodnienie – poz. 6, 7, 15, 16), drogi (poz. 4, 11, 12, 13, 14, 19), nakładkę bitumiczną na drodze powiatowej (poz. 20); drenaż Ksawerów ul. Szkolna 12 (poz. 8 i 9). Arkuszem spisu z natury nr 000298 zinwentaryzowano: drogi (poz. 5, 6, 12), chodniki (poz. 7, 8), ulice (10), nakładki na ulicach (1, 2, 4), urządzenia melioracyjne i studzienki (poz. 13, 14, 15, 16, 17), rondo w Pabianicach – skrzyżowanie ul. 20 Stycznia i Myśliwskiej (poz. 9), zaś w arkuszu spisu z natury

nr 000299 zinwentaryzowano: sieć ciepłą (z kotłownią) do budynku Starostwa 12,5 m (poz. 1) oraz sieć ciepłą (od budynku Starostwa do PBG) 13 m (poz. 2).

W wymienionych arkuszach spisu z natury wskazano nazwę środka trwałego, numer inwentarzowy oraz cenę jednostkową i wartość, przy czym nie podano jednostki miary oraz stwierdzonej ilości.

Składniki majątku ujęte w ww. arkuszach spisu z natury powinny zostać zinwentaryzowane w drodze weryfikacji, tj. w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Zinwentaryzowanie wskazanych wyżej aktywów, w tym środków trwałych trudno dostępnych oglądowi metodą spisu z natury było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2016 roku, poz. 1047 ze zm.), według którego jednostki przeprowadzają inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Tym samym, inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na ustaleniu stanu faktycznego składników majątkowych jednostki oraz zweryfikowaniu rzetelności danych ujętych w ewidencji księgowej – poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Dokumentami takimi powinny być w szczególności akty notarialne, protokoły odbioru, faktury i rachunki. Zatem celem inwentaryzacji przeprowadzonej metodą weryfikacji powinno być stwierdzenie czy posiadane przez jednostkę dokumenty potwierdzają istnienie poszczególnych składników aktywów, ich wiarygodność i poprawność wyceny.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego w Pabianicach w zakresie wykonywanych obowiązków i ponoszonej odpowiedzialności w części wskazanej w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Dokonać aktualizacji Statutu Powiatu Pabianickiego w zakresie wykazu jednostek organizacyjnych Powiatu dostosowując jego zapisy do stanu faktycznego.
2. Zapewnić powierzenie funkcji koordynatora do spraw współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej osobie będącej pracownikiem Starostwa

Powiatowego oraz dokonać aktualizacji postanowień Instrukcji w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł w tym zakresie.

3. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, w zakresie rejestracji przesyłek na nośniku papierowym.
4. Zapewnić opracowanie planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, stosownie do postanowień art.25 ust. 2 w związku z ar. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
5. Zapewnić udzielanie dotacji na rzecz szkół niepublicznych, zgodnie z regułami wyznaczonymi w art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.), z uwzględnieniem zmian w stanie prawnym (w szczególności w zakresie art. 89 c ustawy).
6. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

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 niewykonania 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:

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