

Łódź, dnia 9 maja 2018 roku

Pan  
Krzysztof Debich  
Przewodniczący Zarządu  
Powiatu Kutnowskiego

WK – 602/19/2018

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 Starostwie Powiatowym w Kutnie<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2015-2017, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z majątku; wydatków na realizację zadań zleconych jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Dotyczyły one, w szczególności:

## **I**

### **W zakresie spraw organizacyjnych i funkcjonowania kontroli zarządczej**

W odniesieniu do statutu Powiatu Kutnowskiego, przyjętego uchwałą nr 74/XI/2003 Rady Powiatu w Kutnie z dnia 29 grudnia 2003 roku stwierdzono, że zawarty w nim wykaz jednostek organizacyjnych Powiatu Kutnowskiego był niezgodny ze stanem faktycznym aktualnym na dzień czynności kontrolnych. Z załącznika nr 25 do statutu, wynikało że na terenie Powiatu prowadzą działalność m.in.:

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 20 listopada 2017 roku – 22 stycznia 2018 roku. Protokół podpisano w dniu 13 marca 2018 roku.

- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kutnie, który zaprzestał swojej działalności z dniem 31 lipca 2011 roku,
- Filia Domu Pomocy Społecznej we Franciszkowie, zlikwidowana z dniem 27 czerwca 2007 roku,
- Placówka Opiekuńczo – Wychowawcza „Nadzieja” w Żychlinie, zlikwidowana z dniem 6 maja 2010 roku,
- Zespół Szkół Agropredsiębiorczości oraz bursa w Mieczysławowie, które z dniem 22 marca 2006 roku przekazano ministrowi właściwemu ds. rolnictwa,
- Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Nowej Wsi, który został przekształcony w Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii i przeniesiony do miejscowości Żychlin z dniem 28 stycznia 2015 roku.

W trakcie kontroli RIO w Łodzi Rada Powiatu w Kutnie, uchwałą nr 279/XLV/2017 z dnia 20 grudnia 2017 roku, dokonała zmian w statucie Powiatu Kutnowskiego w zakresie aktualizacji zapisów załącznika nr 25, tj. wykazu funkcjonujących jednostek organizacyjnych Powiatu Kutnowskiego.

### **W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości**

1. Analiza zapisów księgowych oraz sprawozdań finansowych za 2016 rok Starostwa Powiatowego w Kutnie wykazała, że na dzień 31 grudnia 2016 roku odnotowano saldo na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki budżetowej, w wysokości 1.611,79 zł, co 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 2017 r., poz. 760), zgodnie z którym - saldo konta 130 ulegało likwidacji przez księgowanie: przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222.
2. Stwierdzono błędną ewidencję operacji w zakresie zwrotu niewykorzystanych w 2016 roku środków dotacji otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań dotyczących programu „500+”, którą ujęto w księgach rachunkowych Powiatu z pominięciem konta 224 – Rozrachunki z budżetami, tj.: Wn 133-01-0001, Ma 901-01-0001 (w wartości ujemnej) - przekazanie na rachunek bankowy Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (wyciąg bankowy nr 225/2016 z dnia 30 grudnia 2016 roku), co naruszało przepisy 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 - operacje w zakresie rozrachunków z innymi budżetami (w analizowanym

przypadku z budżetem państwa) powinny być ewidencjonowane na koncie 224 - Rozrachunki budżetu. Przedmiotową operację należało ująć na kontach: Wn 133, Ma 223, oraz równolegle Wn 901, Ma 224 – wpływ środków od jednostki realizującej zadanie, następnie dla zachowania czystości zapisów na koncie 901 po obydwóch stronach tego konta powinien być dokonany zapis techniczny w wartości ujemnej. Operację zwrotu do dysponenta niewykorzystanej części dotacji należało ująć na kontach: Wn 224, Ma 133.

3. W zakresie metodologii ustalania kwoty wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), w odniesieniu do roku 2015 i roku 2016 ustalono, że zgodnie ze sprawozdaniem budżetowym Rb-NDS, sporządzonym według stanu na 31 grudnia 2016 roku, kwota wolnych środków wynosiła 7.024.483,29 zł (poz. D.16 sprawozdania), a w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS, sporządzonym według stanu na dzień 30 czerwca 2017 roku, kwota wolnych środków wynosiła 8.540.176,04 zł (poz. D.16 sprawozdania). Kontrolowana jednostka w latach 2015-2016 nie zaciągała zobowiązań w postaci kredytów i pożyczek i nie emitowała papierów wartościowych, które - w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - mogły generować nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym mogłyby spowodować wzrost kwoty wolnych środków. W kwocie wolnych środków w kolejnych latach uwzględniono nadwyżkę budżetową wypracowaną w danym roku, a mianowicie w 2015 roku była to kwota 3.190.745,29 zł, a w 2016 roku - 7.481.522,94 zł.

Mając na względzie powyższe ustalenia należy wskazać, że zgodnie z art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, przez wolne środki służące m.in. do sfinansowania deficytu budżetu, rozumie się nadwyżkę środków pieniężnych **na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.** Zatem, zgodnie z obowiązującymi przepisami kategoria ta identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sfomułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Nie ma prawnego uzasadnienia do utożsamiania całej kwoty nadwyżki środków na rachunku jednostki samorządu terytorialnego z kwotą wolnych środków.

Takie rozumienie wolnych środków zachowuje spójność z § 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, stosownie do którego, w celu ustalenia nadwyżki lub deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego operacje dotyczące ich dochodów i wydatków są

ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych **w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych**, z wyjątkiem operacji szczególnych określonych w odrębnych przepisach.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto w przepisach rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1911).

Zarówno wolne środki, jak również nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Wykonanie budżetu, który jest planem rocznym, kończy się np. osiągnięciem nadwyżki budżetowej, identyfikowanej kasowo<sup>2</sup> w ramach środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządowej. Takie oznaczenie posiadanych na dzień 31 grudnia danego roku środków finansowych nie ulega już zmianie. Brak jest bowiem w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych dotyczących rachunkowości budżetowej podstaw prawnych pozwalających na zmianę ustalonego w rezultacie określonego sposobu wykonania budżetu oznaczenia środków finansowych. Jeżeli jednostka samorządowa w danym roku nie zaciągała kredytów, pożyczek i nie emitowała papierów wartościowych, a wykonała nadwyżkę budżetową (w kwocie wyższej niż rozchody), to brak jest uzasadnienia do wniosku, że nadwyżka środków pieniężnych na rachunku JST pochodzi z rozliczenia tytułów dłużnych, bo jej źródłem - stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej - jest rozliczenie **faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.**

Zwrócić należy uwagę również na przepisy dotyczące sprawozdawczości budżetowej, które wskazują, że w zakresie wykonania przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych wykazuje się w wysokości środków osiągniętych za lata ubiegłe (czyli bez korekt dokonywanych na podstawie zapisów ewidencji bilansowej, w szczególności na koncie 960).

---

<sup>2</sup> Czyli jednostka samorządu terytorialnego faktycznie dysponuje tymi środkami pieniężnymi, ich wysokość jest potwierdzona dokumentami bankowymi (z uwzględnieniem stosownych, kasowych, rozliczeń przepływów środków na koniec roku – np. udziału, zwrot dotacji itp.).

## **W zakresie rozrachunków i roszczeń**

1. Opis funkcjonowania kont z zespołu „2” zawarty w obowiązującym planie kont, wprowadzonym zarządzeniem nr 25/2016 Starosty Kutnowskiego z dnia 8 sierpnia 2016 roku, nie opisywał zasad wyodrębnienia zobowiązań wymagalnych, stosownie do wymogu z zapisów art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), 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. Analiza zapisów prowadzonych na koncie 201 wykazała, że ujmowano na nim operacje nieprzewidziane zakładowym planem kont, a mianowicie: opłata składki członkowskiej za przynależność do Stowarzyszenia „Dorzecze Bzury” i podatek od nieruchomości należny gminnej jednostce samorządu terytorialnego (szczegółowo opisano na stronie 40 protokołu kontroli). Powyższe naruszało zapisy obowiązującego w kontrolowanej jednostce zakładowego planu kont oraz przepisy 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. W myśl ww. rozporządzenia, operacje w zakresie opłat i składek winny być ewidencjonowane na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki. Specyfika ww. konta przewiduje księgowanie różnego rodzaju rozliczeń, które nie zostały jednoznacznie określone w opisach do kont 201 – 234. W związku z powyższym, zobowiązania wynikające z deklaracji bądź innych dokumentów powinny być ujmowane na kontach: Wn zespołu 4, Ma 240, a ich zapłata na kontach: Wn 240, Ma 130. Księgowania w zakresie rozrachunków publicznoprawnych jakim był podatek od nieruchomości podlegają ujęciu na koncie 225 - Rozrachunki z budżetami.

## **W zakresie sporządzania wieloletniej prognozy finansowej**

Powiat Kutnowski, na podstawie umów zawartych w dniu 31 grudnia 2014 roku powierzył dwóm podmiotom pozarządowym, tj. Caritas Diecezji Łowickiej i Zgromadzeniu Sióstr Albertynek w Kutnie, realizację w latach 2015-2019 zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej, których to zadań nie ujął w uchwałach w sprawie wieloletnich prognozach finansowych. Przedmiotowe zadania z uwagi na możliwość określenia ich nazwy i celu, jednostki odpowiedzialnej za ich realizację, okresu realizacji, ustalenia łącznych nakładów finansowych, limitu wydatków i limitu zobowiązań, nosiły charakter przedsięwzięć wieloletnich i podlegały ujęciu w załącznikach do uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, przyjmowanych w okresie objętym ww. umowami. Obowiązek ujęcia przedsięwzięć w uchwałach w sprawie wieloletnich prognozach finansowych wynikał z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

## **W zakresie dochodów z majątku**

1. Kontrolowana jednostka nie podejmowała czynności w celu wyegzekwowania od dzierżawcy gruntu - Wydawnictwo „ART.-GRAFITTI” Marzena Firek Warszawa, zaległego czynszu dzierżawnego, ustalonego na podstawie umowy z dnia 14 marca 2016 roku. Przedmiotem dzierżawy była działka gruntu nr 274, o powierzchni 1,973m<sup>2</sup>, w Kutnie przy ul. Kościuszki, przeznaczona na posadowienie na niej gabloty informacyjno-reklamowej. Obowiązkiem dzierżawcy była zapłata czynszu w terminie do dnia 31 marca danego roku, w kwocie 1.722,00 zł brutto. Należność za rok 2016 dzierżawca opłacił dopiero w dniu 14 lipca 2016 roku, natomiast należny za rok 2017 czynsz wpłacił dopiero w dniu 4 stycznia 2018 roku wraz z odsetkami za nieterminową wpłatę czynszu dokonaną w roku 2016. Zaniechanie czynności windykacyjnych bądź też ich niesystematyczne prowadzenie odnotowano także w odniesieniu do zalegających z opłatą czynszu dzierżawców, oznaczonych w ewidencji numerami kont 012, 013, co szczegółowo opisano na stronach 67-69 protokołu kontroli. Obowiązek podjęcia powyższych działań wynikał z art. 25b i art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), które przewidywały, że powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu, a gospodarowanie to polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 5 i 8, tj. czynności związanych z naliczeniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniem windykacji tych należności.
2. Analiza dokumentacji z lat 2016 - 2017 w zakresie najmu lokalu mieszkalnego nr 3/6, położonego w miejscowości Wały B, o powierzchni 31,74 m<sup>2</sup>, wykazała, że ustalając miesięczny czynsz najmu przyjęto stawki niezgodne ze stawkami określonymi przez Zarząd Powiatu. Uchwałą nr 114/45/11 z dnia 7 czerwca 2011 roku Zarząd Powiatu ustalił dla lokali jak wyżej, tj. położonych na terenach wiejskich, w budynku o złym stanie technicznym, wyposażonych w sieć kanalizacyjną z zimną wodą bez centralnego ogrzewania, stawkę czynszu na poziomie 1,36 zł za 1m<sup>2</sup>, natomiast do naliczenia miesięcznego czynszu dla ww. lokalu mieszkalnego, przyjęto stawkę 1,26 zł za 1m<sup>2</sup>, co skutkowało zmniejszeniem wysokości miesięcznego czynszu o 3,20 zł.
3. Naliczając miesięczny czynsz za najem lokali mieszkalnych położonych w miejscowościach Mieczysławów oraz Wały B, przyjęto powierzchnię użytkową niezgodną z powierzchniami wykazanymi w zawartych umowach najmu. Zgodnie z umową najmu lokalu w miejscowości Mieczysławów, powierzchnia oddana w najem wynosiła 45,88m<sup>2</sup>, natomiast do naliczenia czynszu miesięcznego w latach 2016 - 2017 przyjęto powierzchnię 46,90m<sup>2</sup>. Według umowy najmu lokalu położonego w miejscowości Wały B, jego powierzchnia wynosiła 28,5m<sup>2</sup>, natomiast czynsz miesięczny w roku 2016 i 2017 naliczano od powierzchni 31,74m<sup>2</sup>. Zmiany powierzchni najmowanych lokali, a zatem i wysokości ustalonego czynszu, nie dokumentowały aneksy do zawartych umów najmu, czy też pisemne informacje w tym zakresie.

## **W zakresie dotacji na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych**

Kontrola realizacji postanowień umowy nr ES.526.1.2015.2016 z dnia 5 stycznia 2016 roku, zawartej z Fundacją Honesse Vivera z s. w Warszawie w przedmiocie prowadzenia dwóch punktów nieodpłatnej obsługi prawnej, wykazała, że Powiat przekazywał na realizację zadania środki dotacji nie zachowując terminów wynikających z umowy. Umowa gwarantowała przekazanie środków dotacji w 12 transzach, w terminie do dnia 20-go każdego miesiąca. Dotujący zaniechał przekazania środków należnych Fundacji za marzec, a rozliczenia tej transzy dokonano dopiero w grudniu 2016 roku, natomiast należne Fundacji środki za wrzesień, których termin przekazania upływał 20 września, wypłacono łącznie z transzą za październik, w dniu 14 października 2016 roku.

## **W zakresie realizacji wydatków osobowych**

1. W zakresie naliczania i wypłat ekwiwalentu za niewykorzystany przez pracownika urlop wypoczynkowy stwierdzono przypadek błędnego ustalenia jego wysokości. Wysokość ekwiwalentu naliczono w oparciu o przeliczenie wynagrodzenia przez współczynnik służący do ustalenia ekwiwalentu, odpowiednio do dni urlopu przysługujących w danym roku kalendarzowym, tj. za 2015 rok - 21, natomiast za rok 2016 - 20,67, co pozostawało w sprzeczności z art. 171 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeksu pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 108 ze zm.), w zw. z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. nr 174, poz. 1353), zgodnie z którymi - w przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu w całości lub w części z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, pracownikowi przysługuje ekwiwalent pieniężny. Biorąc pod uwagę fakt nabycia przez pracownika prawa do wypłaty przedmiotowego ekwiwalentu w maju 2016 roku, prawidłowe było zastosowanie w stosunku do wszystkich dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego współczynnika ustalonego dla roku 2016, tj. 20,67. Świadczenie przysługujące pracownikowi z powyższego tytułu zaniżono o kwotę 69,21 zł.
2. W zakresie dokumentacji dotyczącej rozliczania kosztów eksploatacji samochodów służbowych Starostwa Powiatowego w Kutnie stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - karty drogowe pojazdu nie zawierały danych w zakresie ilości paliwa znajdującego się w samochodzie na pierwszy i ostatni dzień okresu rozliczeniowego objętego przedmiotowym dokumentem, co uniemożliwiało weryfikację stanu zużycia paliwa z przyjętą normą spalania dla danego pojazdu,
  - karty drogowe pojazdu nie zawierały adnotacji o dokonanej weryfikacji, przedstawionych przez kierowców rozliczeń zużycia paliwa,

- spalanie paliwa w samochodzie Skoda Superb, o numerze rejestracyjnym EKU 87NJ, rozliczono według zasady 8,5 litrów na 100 km, podczas gdy zgodnie z zarządzeniem nr 12/2009 Starosty Kutnowskiego z dnia 2 marca 2009 roku normą zużycia paliwa dla tego samochodu wynosiła 7 litrów na 100km, a w okresie zimy norma ta mogła być zwiększona o 15%,
- zaniechano ustalenia norm zużycia dla pojazdów służbowych, tj. Fiata Panda EKU 10LN oraz Hyundai Elantra EKU 1JS6, wykorzystywanych do wykonywania czynności służbowych przez pracowników Starostwa.

Powyższe nieprawidłowości były konsekwencją braku zasad gospodarowania samochodami służbowymi Starostwa Powiatowego.

3. Stwierdzono, że diety radnych, którzy w trakcie miesiąca uzyskali mandat radnego Rady Powiatowej w Kutnie bądź powierzono im określoną funkcję w trakcie miesiąca, proporcjonalnie pomniejszono do okresu sprawowania danej funkcji. Rada Powiatu w Kutnie w § 4 ust. 1 uchwały nr 11/II/2006 z dnia 13 grudnia 2006 roku ustaliła, że diety mają charakter ryczałtowy w stosunku miesięcznym. Przedmiotowa uchwała nie określiła zasad ustalania diety ryczałtowej w sytuacji sprawowania mandatu radnego, bądź określonej funkcji w składzie rady, w okresie rozliczeniowym krótszym niż jeden miesiąc. Wobec powyższego rademu, który sprawował określoną funkcję chociażby jeden dzień w miesiącu, dieta ryczałtowa przysługiwała – zgodnie z ww. uchwałą - w pełnej wysokości.

### **W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji**

1. W odniesieniu do postępowania przetargowego o udzielenie zamówienia publicznego na „Remont dróg powiatowych nr 2123E, 2124E, 2133E”, stwierdzono, że wykonujący w tym postępowaniu czynności zastrzeżone dla kierownika zamawiającego Wicestarosta Zdzisław Trawczyński i Członek Zarządu Artur Gierula, złożyli oświadczenia o braku istnienia okoliczności powodujących wyłączenie ich z udziału w postępowaniu, po wyborze wykonawcy i udzieleniu zamówienia. Przedmiotowe oświadczenia złożone zostały w dniu 23 listopada 2016 roku, podczas gdy umowę z wybranym wykonawcą zawarto w dniu 14 listopada 2016 roku. Powyższe naruszało zasady wynikające z art. 17 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), w którym ustawodawca zobowiązał osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego do składania, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, powodujących ich wyłączenie z postępowania. Ponieważ w art. 17 ust. 1 cytowanej ustawy, mowa jest o osobach „wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia”, znajduje on zastosowanie do postępowania wszczętego, a nie do postępowania zakończonego. Ponadto zgodnie z § 4 obowiązującego w jednostce Regulaminu pracy komisji przetargowej, przyjętego uchwałą Zarządu Powiatu nr 50/22/2011 z dnia 22 lutego 2011 roku - kierownik zamawiającego i członkowie komisji oraz inne osoby wykonujące czynności



w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają pisemne oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, niezwłocznie po powzięciu informacji dających podstawę do jego złożenia.

2. Analiza wydatków związanych z realizacją zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 2163E Marcinów-Strzegocin”, sklasyfikowanego w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60014 - Drogi publiczne powiatowe, wykazała, że na dzień 13 października 2015 roku dokonano wydatków w wysokości przekraczającej granice wydatków określone na to zadanie w planie finansowym na 2015 rok. o kwotę 8.559,45 zł, czym naruszono art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym. Uchwałą nr 49/IX/15 z dnia 20 maja 2015 roku, Rada Powiatu wprowadziła do budżetu zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 2163E Marcinów – Strzegocin”, z ustalonym planem finansowym 1.300.000,00 zł. Zmian w budżecie w zakresie zwiększenia planu wydatków na przedmiotowe zadanie do kwoty 930.870,00 zł, dokonano dopiero w dniu 31 grudnia 2015 roku, uchwałą Zarządu Powiatu nr 245/50/15 przesuwającą środki między poszczególnymi zadaniami inwestycyjnymi.

#### **W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji**

1. Analiza zapisów księgowych w ewidencji środków trwałych wykazała następujące nieprawidłowości:
  - na stan majątku przyjmowano wartość niekompletnego środka trwałego, np. dokumentacja projektu – Budowa boiska wielofunkcyjnego przy ZS nr 1 w Kutnie zaewidencjonowanego w książce oznaczonej 011 II-2 str. 54 poz. 14 na kwotę 8.000,00 zł (nr inwentarzowy ST-II-2/54/14), co naruszało art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym przez środek trwały – rozumie się, z zastrzeżeniem pkt 17, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki,
  - nieprecyzyjnie określono wartości początkowe środka trwałego, np. budynek biurowy przy ul. K. Jadwigi 7 zaewidencjonowano w książce oznaczonej 011 II-2, str. 31, poz. 11, dla którego wartość początkową wskazano: 166.667,40 zł – zapis złożony trwale długopisem i drugi zapis 133.795,02 zł – złożony nietrwale ołówkiem (nr inwentarzowy ST-1/31/11). Powyższe uniemożliwiało weryfikację stanu składników majątkowych ujętych w ewidencji syntetycznej z ewidencją analityczną, której wymóg wynikał z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
  - odnotowano przypadki zaniechania wskazania dokumentu stanowiącego podstawę wykreślenia z ewidencji księgowej składnika majątku, np. budynek kotłowni o wartości 687.275,45 zł, zaewidencjonowany w książce oznaczonej ST-II/011-020 str. 31 poz. 10, (nr inwentarzowy ST-1/31/10), w kolumnie skreślenie z ewidencji umieszczono adnotację cyt. „zlikwidowano wyburzenie”. Obowiązek wskazania podstawy zmniejszenia stanu majątku w ewidencji

księgowej wynikał z postanowień obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości, zgodnie z którymi - księgi inwentarzowe środków trwałych zawierają: datę likwidacji/przekazania i numer dowodu oraz wartość umorzenia na moment rozchodu,

- księgi inwentarzowe środków trwałych zawierały uszczegółowienie zapisów kilku kont syntetycznych, tj. 011- Środki trwałe, 013- Pozostałe środki trwałe i 020 – Wartości niematerialne i prawne, podczas gdy powinny one zawierać informację w zakresie zaewidencjonowanych środków trwałych ujmowanych na koncie 011. Powyższe naruszało obowiązujące zasady polityki rachunkowości, zgodnie z którymi - ewidencja analityczna jest uszczegółowieniem określonych zapisów syntetycznych prowadzonych z zachowaniem systematyki,
- uzgodnienia stanu środków trwałych wg. danych ewidencji analitycznej z saldem konta 011 dokonywano na podstawie zestawienia składników majątku sporządzonego w programie Excel, co nie spełniało wymogu określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. Uzgodnienia stanu składników majątkowych w opisany wyżej sposób dokonywano w odniesieniu do pozostałych środków trwałych (konto 013) oraz wartości niematerialnych i pranych (konto 020),
- w ewidencji środków trwałych ujmowano wartość pojazdów usuniętych z dróg powiatowych, które w świetle definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, nie stanowiły składnika majątkowego Powiatu, gdyż nie były one wykorzystywane do działalności kontrolowanej jednostki,
- stwierdzono przypadki zaniechania wskazania w ewidencji analitycznej środków trwałych informacji w zakresie: wartości składnika majątku po aktualizacji, która powinna uwzględniać wszystkie zmiany w jego wartości; numeru inwentarzowego; symbolu klasyfikacji środków trwałych; stawki amortyzacji; stosowanej metody amortyzacji; obliczonej kwoty amortyzacji w ujęciu rocznym i miesięcznym; miejsca eksploatacji danego składnika majątku. Powyższe dane były wymagane postanowieniami zawartymi w rozdziale III obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości,
- odnotowano przypadki nieprawidłowego sklasyfikowania środków trwałych, a mianowicie - wg aktu notarialnego Repert. 169/2017 z dnia 15 lutego 2017 roku Powiat stał się użytkownikiem wieczystym działki nr 95/9, o powierzchni 0,3339 ha, którą sklasyfikowano w grupie 2, podgrupie 22, rodzaju 220 – drogi. Prawidłowa dla tego środka trwałego klasyfikacja to grupa 0, podgrupa 04, rodzaj 040 – grunty pod drogami, zgodnie z obowiązującą Klasyfikacją Środków Trwałych. Błędą klasyfikację środków trwałych stwierdzono w odniesieniu do gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi, których wartość ujęto w grupie 2, podgrupie 22, rodzaju 220 – drogi wraz z poniesionymi nakładami na ich infrastrukturę (utwardzenie, odwodnienie itp.),

- zmiany w stanie składników majątkowych ewidencjonowano z dużym opóźnieniem, np. aktem notarialnym nr 419/2016 z dnia 26 stycznia 2016 roku dokonano sprzedaży działki nr 1036/45, o powierzchni 1,6354 ha, natomiast operację tę ujęto w księgach rachunkowych pod datą 31 grudnia 2016 roku. 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. Powyższą nieprawidłowość odnotowano także w zakresie przyjęcia na stan środków trwałych zakończonej inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 2163 Marcinów – Strzegocin na odcinku 3,823 km”. W dniu 17 września 2015 roku przyjęto do użytkowania ulepszony środek trwały, co potwierdzały zapisy protokołu odbioru końcowego robót, natomiast w ewidencji księgowej zmianę wartości tego środka trwałego odnotowano w księgach rachunkowych pod datą 31 grudnia 2015 roku,
  - ustalona na podstawie pisma nr OA.2611.3.2017 z dnia 9 stycznia 2017 roku wartość modernizacji istniejącego środka trwałego, tj. drogi powiatowej nr 2124 E Oporów – Kolonia – Kutno, w wysokości 496.335,60 zł, nie została potwierdzona dokumentacją źródłową, na podstawie której dokonano wyceny składnika majątku, tj. rachunków bądź innych form płatności za realizację danego zdania inwestycyjnego, w wyniku którego dokonano ulepszenia przedmiotowego środka trwałego, czego wymóg wynikał z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
  - stwierdzono przypadek przyjęcia na stan środków trwałych przedmiotów o wartości niższej niż określona dla środka trwałego w przyjętej polityce rachunkowości, a mianowicie stojak do monitorów z ceną jednostkową 110,94 zł ujęto na koncie 011 – Środki trwałe, pod datą 15 lipca 2016 roku, nadając mu numer inwentarzowy ST-II-2/4/4/30-2. Zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości, składniki majątku o wartości poniżej niż 1.500,00 zł, ewidencjonowane powinny być w ujęciu ilościowym.
2. Starosta Kutnowski nie ustalił zasad likwidacji składników majątku, których wartość ujęto w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Kutnie, w konsekwencji powyższego dokonywano odpisów ze stanu środków trwałych na podstawie wniosku przedłożonego przez Sekretarza Powiatu bądź pracownika merytorycznego, prowadzącego ewidencję analityczną ww. składników majątku, z pominięciem wymaganych zarządzeniem nr 12/2004 Starosty Kutnowskiego protokołów likwidacyjnych, do sporządzenia których zobowiązana była Komisja likwidacyjna. Wnioski te nie były przedkładane do Starosty Kutnowskiego, który zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, w tym za składniki majątku i dlatego też, na przedmiotowych wnioskach, powinna być umieszczona stosowana w tym zakresie decyzja kierownika jednostki.
  3. W zakresie inwentaryzacji przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku stwierdzono następujące nieprawidłowości:
    - w zarządzeniu nr 36/2016 z dnia 14 grudnia 2016 roku w sprawie powołania zespołów spisowych do przeprowadzenia spisu materiałów na składzie, środków

pieniężnych w kasie Starostwa, druków ścisłego zarachowania, depozytów i spisu składników majątkowych będących własnością obcych jednostek, Starosta Kutnowski nie określił w jakim okresie zespoły te miały wykonać czynności inwentaryzacyjne, na jaki dzień należało ustalić stan inwentaryzowanych składników majątku oraz w jakim terminie należało przedłożyć dokumentację z przeprowadzonego spisu z natury, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości prowadzonych czynności inwentaryzacyjnych,

- zaniechano sporządzenia zestawienia wyników wyceny i rozliczenia spisu z natury w formie zestawienia różnic inwentaryzacyjnych, który to wymóg wynikał z § 24 pkt 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej,
- protokół z rozliczenia wyników inwentaryzacji nie uwzględniał wszystkich zinwentaryzowanych aktów i pasywów. Zapisy przedmiotowej dokumentacji ograniczały się do ustaleń w zakresie składników majątku zaewidencjonowanych metodą „spis z natury”, natomiast inwentaryzację pozostałych aktywów i pasywów przeprowadzono również dwoma innymi metodami, tj. „w drodze potwierdzenia sald” i „w drodze weryfikacji sald” ,
- protokół z rozliczenia wyników inwentaryzacji sporządzony w dniu 13 stycznia 2017 roku nie zawierał opinii głównego księgowego i radcy prawnego oraz nie został zatwierdzony przez kierownika jednostki, niezgodnie z wymogami wynikającymi z § 24 pkt 6 Instrukcji inwentaryzacyjnej.

*Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą Starosta Kutnowski, Skarbnik Powiatu oraz pracownicy Starostwa w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

O pozostałych drobnych uchybieniach kontrolujące poinformowały ustnie pracowników merytorycznych i kierownictwo jednostki w trakcie trwania przedmiotowej kontroli.

## **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 Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych,

państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Dokonać analizy stosowanej metodologii ustalania wysokości wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz nadwyżki budżetowej, biorąc również pod uwagę uwarunkowania wskazane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. W przypadku zmiany w zakresie metodologii ustalania wysokości tych wartości, zastosować ją w zakresie planowania i sprawozdawczości w 2018 roku (przyjmując za punkt wyjścia środki pieniężne na rachunku jednostki samorządu terytorialnego według stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku).
3. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Przy sporządzaniu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przestrzegać zasad wynikających z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, w zakresie obowiązku ujmowania w niej realizowanych przedsięwzięć (w załączniku przedsięwzięć).
5. Zapewnić podejmowanie czynności mających na celu egzekwowanie należności o charakterze cywilnoprawnym, zgodnie z art. 25 b, art. 25 ust. 2 i 2a w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
6. Przy ustalaniu czynszów za lokale mieszkalne przestrzegać obowiązujących stawek czynszu ustalonych w stosownych uchwałach przez organ wykonawczy – Zarząd Powiatu.
7. Zapewnić zgodność dokumentacji dotyczącej naliczenia wysokości czynszu najmu lokalu z zawartą umową, w szczególności w odniesieniu do powierzchni użytkowej lokalu.
8. Środki dotacji na realizację zleconych zadań Powiatu przekazywać organizacjom realizującym te zadania z zachowaniem terminów wynikających z zawartych w tym zakresie umów.
9. W zakresie ustalania wysokości ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, stosować współczynnik określony dla roku, w którym pracownik nabył prawo do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego, zgodnie art. 171 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeksu pracy w zw. z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

10. Określić zasady rozliczania kosztów eksploatacji pojazdów służbowych, wykorzystywanych do realizacji zadań Powiatu, w ramach dokumentacji z zakresu kontroli zarządczej.
11. Zapewnić przestrzeganie uchwały Rady Powiatu dotyczącej określenia wysokości oraz zasad wypłaty diet dla radnych Powiatu Kutnowskiego.
12. Udzielając zamówień publicznych zapewnić przestrzeganie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w zakresie obowiązku składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, powodujących ich wyłączenie z postępowania, z uwzględnieniem, że wymóg ten odnosi się do postępowania wszczętego, a nie do postępowania zakończonego.
13. W toku wykonywania budżetu Powiatu przestrzegać zasady określonej w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym danego roku budżetowego.
14. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ewidencji analitycznej składników majątku, przestrzegając przepisów ustawy o rachunkowości oraz obowiązującej polityki rachunkowości.
15. Zapewnić prawidłowe klasyfikowanie środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1864).
16. Dokonać przeniesienia gruntów znajdujących się pod drogami powiatowymi do właściwej grupy KŚT.
17. Obowiązujące regulacje uzupełnić o zasady likwidacji składników majątku. Zapewnić prawidłowy obieg dowodów księgowych w zakresie zmniejszenia stanu sald kont zespołu „0 – Aktywa trwałe”.
18. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z 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 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 w Kutnie,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kutnie
3. aa.