

Łódź, dnia 2 listopada 2020 r.

Pan
Józef Matysiak
Przewodniczący Zarządu
Powiatu Rawskiego

WK – 602/53/2020

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2019 r., poz. 2137), 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 2018-2019, dotyczące przede wszystkim: funkcjonowania kontroli zarządczej; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku oraz realizacji wydatków na podstawie porozumień. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie regulacji wewnętrznych

1. Jednostka zaniechała opracowania i wprowadzenia zasad postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, co było wymagane przez art. 83 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. 2020 r., poz. 971 ze zm.).

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 25 maja – 24 lipca 2020 roku. Protokół został podpisany w dniu 4 września 2020 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1429), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

2. Przyjęte zarządzeniem nr 27/2018 Starosty Rawskiego z dnia 11 lipca 2018 roku procedury kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej znacząco ograniczyły sposób dokumentowania czynności związanych z gromadzeniem informacji dotyczących ryzyk i ich wpływu na prowadzoną działalność, podejmowania działań zmierzających do ograniczenia liczby i skali występujących zagrożeń dla realizacji określonych celów i misji. Brak wyznaczonych ram czasowych na pozyskanie ww. informacji od kierowników komórek organizacyjnych bądź innych pracowników zatrudnionych w Starostwie Powiatowym w usystematyzowany sposób, np. w postaci ankiet, raportów bądź protokołów z narad kolegialnych, znacząco utrudniało ocenę funkcjonowania kontroli w dłuższej perspektywie czasowej. Obowiązujące regulacje nie określały zasad raportowania Staroście Rawskiemu stanu i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w powiatowych jednostkach organizacyjnych. Z wyjaśnień udzielonych przez Starostę Rawskiego wynikało, że kontrolę zarządczą ograniczono do czynności związanych z realizacją budżetu, podczas gdy Powiat wykonując zadania z zakresu administracji samorządowej funkcjonuje na wielu innych płaszczyznach, nie zawsze bezpośrednio związanych z wykonaniem budżetu. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) - zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, który powinien podejmować odpowiednie działania gwarantujące należyte funkcjonowanie kontroli zarządczej zarówno w odniesieniu do właściwego urzędu, którego jest kierownikiem (I poziom kontroli zarządczej), jak i w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego jako całości (II poziom kontroli zarządczej). Ustawa o finansach publicznych dodatkowo podkreśla osobistą odpowiedzialność kierujących jednostką za kontrolę zarządczą.

W zakresie kredytów, pożyczek, obligacji, poręczeń

Analiza zapisów uchwały budżetowej na 2020 rok, przyjętej uchwałą nr XVI/112/2019 Rady Powiatu Rawskiego z dnia 30 grudnia 2019 roku i jej zmian wprowadzonych do dnia 6 marca 2020 roku, wykazała że Powiat Rawski nie uwzględnił w planowanej kwocie przychodów należności z tytułu spłat udzielonych pożyczek dla SP ZOZ w Rawie Mazowieckiej w wysokości 230.000,00 zł, których termin spłaty wyznaczono na dzień 30 listopada 2020 roku. Planowana kwota przychodów według stanu na ww. dzień wynosiła 1.762.834,00 zł, na którą składały się wolne środki w wysokości 762.834,00 zł oraz kredyty w wysokości 1.000.000 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. Przychodów z ww. tytułu nie uwzględniono również w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) na lata 2020-2035 i jej zmianach wprowadzonych do dnia 6 marca 2020 roku. Obowiązek

uwzględnienia w WPF-ie przychodów jednostki samorządu terytorialnego w wielkościach wynikających z zawartych umów pożyczek 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 przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Księgi rachunkowe Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej prowadzono w formie rejestrów częściowych, w sposób naruszający wymogi określone w art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), zgodnie z którymi - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik; 2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inventarz). Zdarzenia gospodarcze były ewidencjonowane w jednostce w siedmiu rejestrach, a mianowicie: rejestr „Starostwo RM”, rejestr „Dochody SP”, rejestr „ZFŚS”, rejestr „PFRON”, rejestr „Sumy Depozytowe”, rejestr „Projekt PFRON”. Program księgowy, przy użyciu którego prowadzono księgi rachunkowe, umożliwiał pominięcie zbioru zapisów z wybranego rejestru danych wynikowych, tj. księgi głównej oraz zestawieniu obrotów i sald oraz uniemożliwiał uzyskanie wspólnego dziennika zdarzeń odnotowywanych we wszystkich rejestrach. Każda księga rachunkowa posiadała swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy dwoma księgami rachunkowymi.
2. Ustalono, że obsługę finansowo - księgową Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej prowadził Wydział Finansów i Budżetu Starostwa Powiatowego, bez stosownych uprawnień wynikających z decyzji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zasady wykonywania wspólnej obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych zostały określone w art. 6a i nast. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. 2020 r., poz. 920 ze zm.).
3. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej nie dopełnił obowiązku złożenia do Powiatu Rawskiego deklaracji częstkowej VAT-7 za wrzesień 2019 roku. Powyższe naruszało § 3 ust. 5 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 18/2016 Starosty Rawskiego z dnia 27 grudnia 2016 roku w sprawie obowiązku centralizacji oraz określenia zasad podatku od towarów i usług w Starostwie Powiatowym oraz w jego jednostkach organizacyjnych, zgodnie z którym - jednostki organizacyjne powiatu zobowiązane są do 10 dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym do przekazania w formie elektronicznej pliku JPK VAT i w formie papierowej częstkowych deklaracji VAT (w tym zerowych). Powyższe wskazuje, że system funkcjonującej w Starostwie Powiatowym kontroli zarządczej w zakresie wypełniania przez kierowników jednostek organizacyjnych obowiązków w ramach centralizacji podatku od towarów i usług nie był w pełni skuteczny, biorąc pod uwagę fakt, że obsługę

finansowo – księgową PCPR-u prowadzi Wydział Finansów i Budżetu Starostwa Powiatowego, który jednocześnie pełnił funkcję nadzorującego czynności związane z centralizacją podatku VAT przez wszystkie jednostki organizacyjne Powiatu.

4. Jednostkowe sprawozdania budżetowe Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 kwietnia 2019 roku oraz za okres od początku roku do dnia 30 września 2019 roku, sporządzone przez Starostę Rawskiego wykonującego czynności sprawozdawcze w ramach powierzonych obowiązków obsługi finansowo – księgowej jednostek oświatowych dla: Zespołu Szkół Centrum Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Rawie Mazowieckiej (ZSCEZiU), Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Rawie Mazowieckiej, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Rawie Mazowieckiej, Liceum Ogólnokształcącego w Rawie Mazowieckiej, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Białej Rawskiej oraz sprawozdania budżetowe Rb-28S sporządzone przez Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Rawie Mazowieckiej, zawierały błędy formalne. Starosta Rawski złożył pięć odrębnych jednostkowych sprawozdań Rb-28S w zakresie wykonania planu wydatków budżetowych ZSCEZiU za okres od początku roku do dnia 30 kwietnia 2019 roku, które uwzględniały dane z poszczególnych dzienników częściowych ksiąg rachunkowych ww. jednostki, a mianowicie: „Główny Centrum”, „Czas na staż”, „Horeca”, „Akademia umiejętności”, „Motoryzacja moja pasja”.
5. Opis funkcjonowania kont z zespołu „2” zawarty w obowiązującym planie kont, wprowadzonym zarządzeniem nr 27/2017 Starosty Rawskiego z dnia 29 grudnia 2017 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. Ponadto na podstawie § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 1997 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 (tekst jednolity Dz. U. 2020 r., poz. 342) - zakładowy plan kont powinien zawierać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.
6. Na koncie 201 - Rozrachunki z tytułu dostaw i usług, ewidencjonowano operacje, których nie przewidywał katalog zdarzeń opisanych w zakładowym planie kont, a mianowicie: zwrot części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2013 w kwocie 551.887,00 zł (konta Wn 761, Ma 201). Powyższe naruszało przepisy 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.

W myśl ww. rozporządzenia, operacje w zakresie rozrachunków z budżetem państwa powinny być ewidencjonowane na koncie 225 – Rozrachunki z budżetami. Specyfika ww. konta przewiduje księgowanie rozrachunków z budżetami w szczególności z tytułu dotacji, podatków, nadwyżek środków obrotowych, nadpłat w rozliczeniach z budżetem. W związku z powyższym przedmiotowe zobowiązania winny być ujmowane na kontach: Wn zespół „7”, Ma 225 w zadeklarowanej kwocie, a ich zapłata Wn 225, Ma 130.

7. Deklaracja roczna PIT- 4R o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy za 2019 rok oraz deklaracja miesięczna ZUS DRA za poszczególne miesiące 2019 roku, składane przez płatnika Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej, uwzględniały rozliczenia pobranych zaliczek na podatek dochodowy oraz potrąconych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w innej powiatowej jednostce organizacyjnej, tj. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej. Zgodnie z zapisami statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej, zatwierdzonego uchwałą nr V/40/2011 Rady Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej z dnia 29 marca 2011 roku oraz zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. 2019 r., poz. 1040 ze zm.), ww. jednostka organizacyjna jest pracodawcą (zakładem pracy) i na niej spoczywa obowiązek prowadzenia rozliczeń publicznoprawnych w zakresie naliczanych wynagrodzeń pracownika. Powyższe potwierdzają przepisy art. 31 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.) oraz art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. 2020 r., poz. 266 ze zm.). W związku z powyższym Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej nie było uprawnione do pełnienia funkcji „płatnika” w rozrachunkach publicznoprawnych Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Rawie Mazowieckiej.

W zakresie gospodarki kasowej

Starosta Rawski nie określił zasad gospodarowania drukami ścisłego zarachowania, do których zalicza się: kwitariusze przychodowe, чеки bądź inne druki oznaczone serią i numerem, w tym druki pozostające w dyspozycji Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego. Ewidencja oraz kontrola stanu druków ścisłego zarachowania jest jednym z istotnych elementów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Sposób, w jaki jednostki dokonują ich ewidencji, pozwala na weryfikację i ocenę poprawności rozliczeń oraz ocenę zgodności działalności z obowiązującymi przepisami prawa. Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości według art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości ponosi kierownik jednostki, w tym z tytułu nadzoru nad gromadzeniem i przechowywaniem dowodów księgowych jakimi są druki ścisłego zarachowania. Należy wskazać, że gospodarka drukami ścisłego zarachowania jest elementem gospodarki finansowej danej jednostki organizacyjnej.

W zakresie wykonania budżetu

1. Kontrolowana jednostka zaniechała w 2019 roku bieżącego uaktualniania planu wydatków budżetowych w związku z podejmowanymi w trakcie roku decyzjami w zakresie realizacji określonych zadań. Konstruując budżet deficytowy przyjęto założenie finansowania go przychodami dłużnymi w postaci emisji papierów wartościowych. Ustalono, że w uchwale budżetowej na rok 2019 z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w trakcie roku, planowany deficyt wynosił **1.711.848,00 zł**, natomiast według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS za 2019 rok rzeczywisty wynik wykonania budżetu stanowiła nadwyżka budżetowa **w kwocie 2.895.703,16 zł**. Analiza danych wynikających ze sprawozdań budżetowych i finansowych za 2018 rok wykazała, że Powiat Rawski dysponował na dzień 1 stycznia 2019 roku środkami pieniężnymi w kwocie 4.070.995,53 zł (z tego: środki pochodzące z niewykorzystanych kredytów i pożyczek w wysokości 3.602.72,60 zł oraz środki z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych za 2018 rok w wysokości 468.271,93 zł), z której to kwoty zaangażował w budżecie jedynie środki w wysokości 1.030.654,00 zł w tym 1.000.000,00 zł na udzielenie pożyczki dla SP ZOZ oraz 30.654,00 na pokrycie planowanego deficytu budżetowego. Pomimo dysponowania środkami pieniężnymi z roku poprzedniego w kwocie **3.040.341,53 zł** (pozostała część środków na rachunku bankowym budżetu) oraz dodatniego wyniku wykonania budżetu na dzień 30 września 2019 roku, który wynosił **11.235.018,23 zł**, Powiat Rawski w dniu 20 listopada 2019 roku zaciągnął zobowiązanie w postaci emisji obligacji na kwotę 2.500.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu w wysokości 1.681.194,00 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 818.806,00 zł, generując dodatkowe koszty obsługi długu na lata 2020-2032 w kwocie 705.407,95 zł (założenia przyjęte do wyliczeń kosztów obsługi, w oparciu o ustalenia umowne, zawarto w protokole kontroli).
2. Ustalono, że dyrektorzy jednostek oświatowych prowadzonych przez Powiat Rawski uzyskali prolongatę w zapłacie zobowiązań publicznoprawnych na kwotę 2.167.143,57 zł (składki na ubezpieczenie społeczne za okresu od sierpnia do listopada 2019 roku), dla których termin płatności wyznaczono na miesiące od stycznia do maja 2020 roku. Koszty opłaty prolongacyjnej, którą Powiat Rawski zobowiązany był zapłacić w 2020 roku wynosiły 35.183,00 zł. Stwierdzono, że jednostka dysponowała środkami finansowymi pozwalającymi na terminowe regulowanie zobowiązań w pierwotnie ustalonych terminach, wobec czego 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.
3. Stwierdzono niespójność danych wykazanych w uchwałach wprowadzających zmiany do uchwały budżetowej na 2019 rok z danymi zawartymi w załącznikach będących uszczegółowieniem przyjętych zmian w budżecie. Kwota wolnych środków wykazanych jako źródło pokrycia wydatków

inwestycyjnych wyspecyfikowanych w załączniku do uchwały „Zestawienie zadań inwestycyjnych zaplanowanych do realizacji w 2019 roku” była wyższa od kwoty wolnych środków wykazanych w zapisach uchwał wprowadzających zmiany do uchwały budżetowej. Powyższą nieprawidłowość odnotowano w uchwale: nr X/69/2019 z dnia 30 lipca 2019 roku, nr XII/77/2019 z dnia 10 września 2019 roku (różnica stanowiła kwotę 447.513,00 zł), nr XIV/85/2019 z dnia 16 października 2019 roku, nr XV/85/2019 z dnia 28 listopada 2019 roku (różnica stanowiła kwotę 229.998,00 zł).

W zakresie dochodów z majątku

1. W zakresie procedury zbycia w drodze przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomości stanowiących własność Powiatu Rawskiego oraz nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodarował Starosta Rawski, stwierdzono że cenę wywoławczą określono z naruszeniem art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. 2020 r., poz. 65 ze zm.), a mianowicie:
 - cena wywoławcza dla nieruchomości stanowiącej własność Powiatu Rawskiego, oznaczonej numerem działki 3/22 oraz w ½ części działek nr 3/16 i nr 3/23, położonej w mieście Rawa Mazowiecka, wynosiła 1.534.370,00 zł, podczas gdy wartość nieruchomości ustalona w oparciu o aktualny operat szacunkowy wynosiła 1.694.000,00 zł, różnica stanowiła kwotę 159.630,00 zł;
 - cena wywoławcza dla nieruchomości stanowiącej własność Powiatu Rawskiego, oznaczonej numerem działki 3/25 oraz w ½ części działek nr 3/16 i nr 3/23, położonej w mieście Rawa Mazowiecka, wynosiła 1.533.605,00 zł, podczas gdy wartość nieruchomości ustalona na podstawie aktualnego operatu szacunkowego wynosiła 1.568.000,00 zł, różnica stanowiła kwotę 34.395,00 zł;
 - cena wywoławcza nieruchomości położonej w Julianowie (działka nr 98/4 i nr 113) stanowiącej własność Skarbu Państwa, którą wskazano w wykazie działek przeznaczonych do zbycia, jak również w ogłoszeniu o organizowanym przetargu, nie uwzględniała naliczonego podatku VAT w stawce 23% od wartości działki nr 113, co stanowiło kwotę 14.529,85 zł. O konieczności zapłaty powyższej kwoty nabywcę poinformowano po rozstrzygnięciu przetargu.

Zgodnie z przywołanym przepisem prawa - przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen: cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości. Natomiast obowiązek uwzględnienia w wartości nieruchomości obciążeń podatkowych wynika z definicji „ceny” określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. 2019 r., poz. 178) jako wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. W cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych

przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym.

2. W zakresie procedur wynajmu lokali użytkowych stanowiących własność Powiatu Rawskiego stwierdzono, że w wykazie o przeznaczeniu do wynajmu lokali użytkowych nie zamieszczono informacji w zakresie:
 - obowiązku ponoszenia dodatkowych opłat za media, które wskazano w opisie przedmiotu najmu, w szacowanych cenach jednostkowych poszczególnych mediów, w które wyposażony był dany lokal. Powyższy wymóg wynikał z art. 35 ust. 2 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - w wykazie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, określa się odpowiednio: wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy;
 - zapisy w odniesieniu do podanej wysokości czynszu były nieprecyzyjne, gdyż podano je w wartości netto z informacją „plus podatek VAT” bez wskazania obowiązującej stawki procentowej dla tego rodzaju sprzedaży usług.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

W informacji z otwarcia ofert na zamówienie publiczne pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4122E na odcinku Biała Rawska – gr. woj. (Rosocha) na odcinkach: od km 8+158 do km 9+343, od km 11+880 do km 12+270 i od 12+570 do km 16+604”, zamieszczonej na stronie internetowej BIP Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej, zamawiający zaniechał wskazania warunków płatności wskazanych w ofercie, co było wymagane przez art. 86 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zgodnie z którym - niezwłocznie po otwarciu ofert zamawiający zamieszcza na stronie internetowej informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach.

W zakresie ewidencji składników majątkowych i inwentaryzacji

1. Obowiązujące w kontrolowanej jednostce zasady ewidencji pozostałych środków trwałych były nieprecyzyjne, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - kierownik jednostki ustala i aktualizuje dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości. Zgodnie ze stosowanymi metodami wyceny składników majątkowych opisanymi w załączniku nr 2 obowiązujących zasad rachunkowości - pozostałe środki trwałe, o wartości początkowej nieprzekraczającej wysokości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, na podstawie decyzji kierownika jednostki ujmuje się tylko w pozaksięgowej ewidencji ilościowej, spisując w koszty pod datą zakupu. Natomiast w rozdziale X instrukcji obiegu dokumentów księgowych, ujętej w załączniku nr 4 polityki rachunkowości, wskazano na obowiązek prowadzenia analityki pozostałych środków trwałych w ujęciu ilościowo – wartościowym w księgach inwentarzowych, podczas gdy zakładowy plan kont nie przewiduje konta syntetycznego 013 – pozostałe środki trwałe. Zgodnie z powyższym zaniechano ewidencji syntetycznej wartości pozostałych środków

trwałych w urządzeniach księgowych Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej, podczas gdy wykonywano obowiązek prowadzenia ewidencji analitycznej w ujęciu ilościowo – wartościowym ww. składników majątku w księgach inwentarzowych. Należy wskazać, że 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 (art. 16 ust 1 ustawy o rachunkowości). Dlatego też jeśli jednostka prowadzi ewidencję analityczną w ujęciu wartościowym, to tym samym ma obowiązek również prowadzić ewidencję tych składników w ujęciu syntetycznym na koncie 013 – Pozostałe środki trwałe.

2. Analiza salda na koncie 080 według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku wykazała, że na jego wartość składały się środki trwałe wytworzone w wyniku zakończonych inwestycji z lat 2013-2017, które na dzień prowadzonych czynności kontrolnych jednostka użytkowała na podstawie protokołu końcowego odbioru robót bądź faktury zakupu, np. „Remont dachu, termomodernizacja ZSP BR” wartość 116.225,64 zł, protokół odbioru końcowego z dnia 22 października 2015 roku, przyjęcie na stan majątkowy OT-10/2020 z dnia 17 czerwca 2020 roku. Powyższe naruszało art. 20 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Przywołując definicję środków trwałych, wynikającą z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, należy wskazać, że są nimi rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Jednostka zobowiązana była zatem przeklasyfikować dane aktywa w dacie protokołów odbioru końcowego ww. składników majątku.
3. Odnotowano przypadki przyjęcia na stan środków trwałych składników niskowartościowych, czym naruszono obowiązujące zasady wyceny aktywów i pasywów opisane w załączniku nr 2 do zarządzenia Starosty Rawskiego nr 27/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku, zgodnie z którymi - podstawowe środki trwałe finansuje się ze środków na inwestycje, mają one wartość powyżej 10.000,00 zł i są umarżane według stawek amortyzacyjnych ustalonych w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, natomiast środki trwałe o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszty uzyskania przychodu w umarża się w 100% ich wartości w momencie oddania do użytkowania. Na podstawie OT nr 62/2019 z dnia 23 grudnia 2019 roku na koncie 011 – Środki trwałe, ujęto urządzenie wielofunkcyjne o wartości początkowej 5.658,00 zł, nadając mu numer inwentarzowy 4-48-487-369, jednocześnie klasyfikując go w grupie 4, podgrupie 48, rodzaju 487 z roczną stopą umorzenia 30%. Powyższą nieprawidłowość odnotowano również w odniesieniu do zespołów komputerowych o wartości 6.223,80 zł (każdy), które przyjęto na stan

środków trwałych na podstawie OT nr 45/2019, nr 51/2019 z dnia 23 grudnia 2019 roku.

4. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego określenia nazwy środka trwałego. Na podstawie zapisów ewidencji księgowej oraz w protokole weryfikacji środków trwałych w grupie 2 – obiekty inżynierii lądowej i wodnej, wskazano np.: w poz. 24 „Budowa drogi dojazdowej do strefy przemysłowej w ŁSSE w Rawie Mazowieckiej” o wartości 615.775,28 zł (numer inwentarzowy 2-22-220-076), natomiast pod poz. 5 w nazwie środka trwałego wskazano „Modernizacja i rozbudowa systemu odprowadzania ścieków komunalnych” o wartości 221.848,82 zł (numer inwentarzowy 2-21-211-183). Powyższe naruszało art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - ilekroć w ustawie jest mowa o środkach trwałych - rozumie się przez to, 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. Zalicza się do nich w szczególności: a) nieruchomości w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, b) maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy, c) ulepszenia w obcych środkach trwałych, d) inwentarz żywy.
5. Jednostka zaniechała ustalenia stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych.
6. Postanowienia zarządzenia nr 26/2019 z dnia 7 października 2019 roku Starosty Rawskiego dotyczące przeprowadzenia inwentaryzacji w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej były nieprecyzyjne i nie określały istotnych dla prawidłowego jej wykonania, warunków czynności inwentaryzacyjnych. W § 1 zarządzenia kierownik jednostki wskazał, że inwentaryzację należy przeprowadzić zgodnie z zasadami ustalonymi w załączniku do zarządzenia nr 17/2017 w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej, podczas gdy przywołana instrukcja określała różne rodzaje inwentaryzacji, jak również różną częstotliwość jej przeprowadzania, uwzględniając rodzaje aktywów i pasywów oraz metody inwentaryzowania poszczególnych składników majątkowych. Przedmiotowe zarządzenie nie precyzowało: rodzaju inwentaryzacji, które warunkowało jakie składniki majątku należy objąć pracami inwentaryzacyjnymi, na jaki dzień należy porównać wyniki inwentaryzacji z ewidencją księgową, w jakim okresie należy rozliczyć jej wyniki. Natomiast wyznaczony przez § 2 zarządzenia, termin wykonania czynności inwentaryzacyjnych „na ostatni dzień roku” nie był możliwy do wykonania, gdyż poprawnie przeprowadzone czynności inwentaryzacyjne polegają na porównaniu wartości księgowych ze stanem rzeczywistym ustalonym na podstawie spisu z natury, weryfikacji bądź potwierdzenia salda, przy czym ustalenie sald księgowych może nastąpić w pierwszych dniach roku następnego, gdyż w księgach należy uwzględnić wszystkie zdarzenia gospodarcze, które wystąpiły do dnia 31 grudnia (włącznie).

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. Opracować i wprowadzić w życie, na podstawie art. 83 ust.1 ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, instrukcję postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.
2. Dokonać analizy przyjętych w jednostce procedur kontroli zarządczej, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. W budżetach oraz w wieloletnich prognozach finansowych Powiatu Rawskiego uwzględniać w planowanych wielkościach przychodów należności z tytułu spłat udzielonych pożyczek dla SP ZOZ, dla których termin płatności przypada na dany rok budżetowy.
4. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych Powiatu Rawskiego i Starostwa Powiatowego, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Czynności związane z obsługą finansowo-księgową innych jednostek organizacyjnych Powiatu Rawskiego (jednostek budżetowych) wykonywać w zakresie określonym uchwałą Rady Powiatu podjętą na podstawie art. 6b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.
6. Egzekwować od kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, wywiązywanie się z obowiązków wynikających z zarządzenia nr 18/2016 Starosty Rawskiego z dnia 27 grudnia 2016 roku w sprawie obowiązku centralizacji oraz określenia zasad podatku od towarów i usług w Starostwie Powiatowym oraz w jego jednostkach organizacyjnych.
7. Jednostkowe sprawozdania budżetowe dla jednostek oświatowych objętych wspólną obsługą sporządzać zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564).
8. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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.

9. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie szczególnych 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.
10. Zapewnić przestrzeganie zasad określających jednostki organizacyjne pełniące funkcję pracodawcy i jednocześnie płatnika składek (ubezpieczenia zdrowotne, społeczne, Fundusz Pracy) i zaliczek (podatek dochodowy od osób fizycznych), uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego w odniesieniu do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.
11. Opracować zasady ewidencji i rozliczeń druków ścisłego zarachowana.
12. Monitorować bieżąco procesy związane z wykonywaniem planowanych w budżecie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. W uzasadnionych przypadkach podejmować decyzje zmieniające pierwotnie przyjęte założenia w powyższym zakresie, m.in. w celu niezaciągania zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe budżetu (np. na planowany deficyt w sytuacji wykonywania nadwyżki budżetowej).
13. Zapewnić przestrzeganie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
14. Zapewnić prawidłowe sporządzanie uchwał budżetowych i ich zmian dokonywanych w ciągu roku, ze szczególnym uwzględnieniem spójności danych przedstawionych w uchwale z danymi zawartymi w załącznikach, stanowiącymi ich uszczegółowienie.
15. Zbywając nieruchomości przestrzegać wymogów określonych w art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, określających zasady ustalania cen nieruchomości zbywanych w drodze przetargu.
16. W wykazach dotyczących przeznaczenia do wynajmu lokali użytkowych zamieszczać wszystkie informacje wymagane przez art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
17. W informacji z otwarcia ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamieszczać dane wymagane przez art. 86 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
18. W unormowaniach wewnętrznych, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, określić zasady ewidencji pozostałych

środków trwałych, zapewniając spójność zapisów w poszczególnych instrukcjach.

19. Zapewnić bieżące ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych, zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.
20. Pozostałe środki trwale ewidencjonować również w ujęciu syntetycznym, przestrzegając wymogów wynikających z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
21. Zapewnić przestrzeganie unormowań wewnętrznych w zakresie ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych.
22. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej powyżej 10.000,00 zł.
23. W treści zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji składników majątku zamieszczać wszystkie wytyczne niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia inwentaryzacji, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

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:

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