



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4100-02-02/2012  
P/12/001

Łódź, dnia 03 kwietnia 2012 r.

Pan  
**Józef Matysiak**  
Starosta Rawski

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej (zwanym dalej „Starostwem”), kontrolę powiązania budżetu Powiatu Rawskiego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 marca 2012 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację kontrolowanych zadań. Podstawą pozytywnej oceny jest terminowe odprowadzanie dochodów na rachunek budżetu państwa, prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie dotacji otrzymanych z budżetu państwa oraz rzetelna realizacja projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego opracowania przez Zarząd Powiatu planu finansowego w zakresie dochodów należnych Skarbowi Państwa, ujmowania dowodów księgowych w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej, nieterminowego uregulowania opłaty abonamentowej RTV za 2011 r. oraz błędów formalnych przy udzieleniu zamówienia publicznego.

1. W planie finansowym na 2011 r. Zarząd Powiatu nie określił wielkości dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, podlegających przekazaniu do budżetu państwa. Dochody te w łącznej kwocie 190 tys. zł – bez podziału wg klasyfikacji budżetowej –

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

wymieniono tylko w objaśnieniach do opracowanej przez Zarząd Powiatu części opisowej projektu budżetu na 2011 r. oraz w objaśnieniach do budżetu na 2011 r. uchwalonego przez Radę Powiatu w dniu 11 lutego 2011 r. Wielkości te – wg podziałek klasyfikacji budżetowej - przyjęte zostały przez Zarząd Powiatu dopiero uchwałą z dnia 20 września 2011 r., tj. 6,5 miesiąca po terminie określonym w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> („ufp”). Powyższe opóźnienie w opracowaniu szczegółowego planu dochodów tłumaczono pomyłkowym nieujęciem ich w formie tabelarycznej oraz zamieszczeniem ich w części opisowej, stanowiącej integralną część planu finansowego („budżetu”). Wskazano też na uzupełnienie układu wykonawczego w trakcie roku.

2. Ustalony przez Wojewodę Łódzkiego plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami w wysokości 190 tys. zł, wykonany został w 361,2% (686,3 tys. zł), wskutek uzyskania niemal dwukrotnie wyższych niż planowano wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (347,9 tys. zł, przy planowanych 190 tys. zł) oraz nieplanowanych środków z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (317,5 tys. zł). Z łącznej kwoty uzyskanych dochodów, po potrąceniu należnego Powiatowi udziału, środki w wysokości 515,2 tys. zł terminowo przekazano do budżetu państwa.

Sprawozdania kwartalne Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami sporządzone zostały rzetelnie, a dane w nich przedstawione były zgodne z prowadzoną w Starostwie ewidencją księgową. Sprawozdania te – za wyjątkiem sprawozdania za II kwartał 2011 r. - przekazywano do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (ŁUW) w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r.<sup>3</sup> w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdanie RB- 27 ZZ za II kwartał 2011r., sporządzone 5 lipca 2011 r., zostało wysłane do ŁUW za pośrednictwem Poczty Polskiej i dostarczone 13 lipca 2011 r., tj. z 2-dniowym opóźnieniem. W dniu 18 stycznia 2012 r. ŁUW zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o zaistnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Zaległości z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami na koniec 2011 r. wynosiły 74,1 tys. zł i w stosunku do wykazywanych na koniec 2010 r. (80,5 tys. zł) były niższe o 8%. Zmniejszenie stanu zaległości było m.in. skutkiem prowadzonych przez Starostwo działań windykacyjnych. Analiza wszystkich zaległości wykazanych na koniec 2011 r. (dotyczących 26 dłużników) wykazała, że wobec 24 dłużników zalegających łącznie 33,6 tys. zł Starostwo podejmowało prawidłowe czynności windykacyjne. Wobec dwóch podmiotów, tj. Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych w likwidacji: w Białej Rawskiej (zaległość w kwocie 36.056,40 zł) i w Wilkowicach (zaległość w wysokości 4.436,33 zł), komornik sądowy, prowadzący postępowania egzekucyjne na podstawie wyroków Sądu Rejonowego w Rawie Mazowieckiej z klauzulą wykonalności odpowiednio z dnia: 7 czerwca 1999 r. i 17 lipca 2001 r.,

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103,

umorzył postępowania egzekucyjne oraz zwrócił wierzycielowi tytuły wykonawcze. Kontrola wykazała, że wobec tych dłużników, w latach 2005 – 2011, Starostwo nie podejmowało żadnych działań windykacyjnych. W tym czasie prowadziło jedynie „ustne” konsultacje z Wydziałem Finansów i Budżetu ŁUW w sprawie umorzenia tych należności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a od 2010 r. korespondencję w sprawie wpisania/wykreślenia dłużników z Krajowego Rejestru Sądowego.

W stosunku do obydwu wymienionych dłużników Starostwo nie naliczało i nie ewidencjonowało odsetek od nieterminowych płatności (dla RSP Biała Rawska przynajmniej od 2004 r., a dla RSP Wilkowice od 2003 r.), co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt. 3 ufp. Z wyjaśnień złożonych przez Pana Starostę oraz Skarbnika Powiatu wynikało, że spowodowane to było uznaniem ich należności za wątpliwe i zagrożone prawdopodobieństwem nieściągalności oraz zasadą ostrożności przy naliczaniu odsetek od przeterminowanych należności. Niemniej jednak, zgodnie z opinią Radcy Prawnego Starostwa, termin przedawnienia omawianych zaległości przypada na marzec i czerwiec 2015 r., natomiast do czasu kontroli NIK Starostwo nie podjęło żadnych działań w celu aktualizacji wartości tych należności w trybie art. 35b ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>4</sup> (uor). Wobec powyższego, zdaniem NIK, brak było podstaw do zaniechania naliczania odsetek, a zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz 24 ust. 1 i 2 uor, które stanowią, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową oraz wynik finansowy, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Stosownie do art. 4 ust. 5 uor, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, a art. 77 pkt 1 uor przewiduje odpowiedzialność karną za prowadzenie ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy.

Dopiero w trakcie kontroli (9 marca 2012 r.) dokonano odpisu ze stanu omawianych należności w trybie art. 35b ustawy o rachunkowości, uznając je za zagrożone prawdopodobieństwem nieściągalności.

4. Powiat realizował zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami, na które zaplanował (po zmianach) i otrzymał dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości 4.780,7 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w kwocie 4.780,2 tys. zł (99,99% planu), a kwotę 514,61 zł zwrócono na rachunek ŁUW w dniu 24 stycznia 2012 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 1 i 6 ufp. Środki z dotacji wpływały na rachunek bankowy Starostwa w wysokościach i terminach pozwalających na pełne i terminowe wykonywanie zadań.

Kontrola wykorzystania dotacji przyznanych na zadania związane z: modernizacją ewidencji gruntów oraz założeniem ewidencji budynków i lokali (69 tys. zł), zaspokojeniem roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa (64,5 tys. zł), gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa (21,1 tys. zł) oraz scalaniem

---

<sup>4</sup> Dz. U z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

gruntów (11,8 tys. zł) - w łącznej wysokości 166,4 tys. zł<sup>5</sup> - wykazała, że środki były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo rozliczone.

Z wyjątkiem dwóch dokumentów na łączną kwotę 1.163 zł, dotyczących kosztów egzekucji komorniczej, pomyłkowo ujętych w księgach rachunkowych w § 4300 Zakup usług pozostałych, analizowane dotacje zostały prawidłowo zaewidencjonowane. Stosownie do postanowień załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>6</sup>, koszty egzekucji komorniczej powinny być zaewidencjonowane w § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego.

5. W 2011 r. Powiat Rawski realizował dwa projekty współfinansowane środkami Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, pn.: „Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji w powiecie rawskim” oraz „Starostwo Rawskie – przyjazne obywatelom, nowoczesne i skuteczne”.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie tych zadań. Z otrzymanej kwoty 352,7 tys. zł, Starostwo wydatkowało 271,7 tys. zł, a niewykorzystane środki w wysokości 81 tys. zł terminowo (28.12.2011 r.) zwróciło na rachunek bankowy Instytucji Wdrażającej (Instytucji Pośredniczącej II stopnia). Analiza dokumentacji 20 wydatków na łączną kwotę 102,1 tys. zł (42,3% wydatków projektu) poniesionych na realizację Projektu: „Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji w powiecie rawskim” wykazała, że spełniały one warunki kwalifikowalności określone w założeniach Programu.

6. Kontrola pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na ogólną kwotę 1.854,8 tys. zł (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego) wykazała, że w przypadku 4 z nich (przebudowa drogi powiatowej, przeprowadzenie szkolenia „Kodeks postępowania administracyjnego w praktyce”, pełnienie funkcji koordynatora i asystenta Projektu oraz obsługa szkolenia „Wizerunek urzędnika – sztuka autoprezentacji”) zastosowany tryb wyboru wykonawcy oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowań były zgodne z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup> („Pzp”). W szczególności prawidłowo określono wartość zamówień, tryb przeprowadzenia postępowań oraz dokumentowano cały proces wyboru oferentów.

W przypadku zamówienia na kwotę 374.479 zł (wg zawartej umowy) dotyczącego modernizacji ewidencji gruntów i założenia ewidencji budynków oraz lokali stwierdzono, że jego wartość ustalono nieprawidłowo, tj. na podstawie całkowitego wynagrodzenia wykonawcy. Kierownik Oddziału Dokumentacji Geodezyjnej Starostwa (komórki przeprowadzającej postępowanie) wyjaśniła, że w ustaleniu wartości zamówienia została podana wartość brutto, zgodna z kwotą wykazywaną w budżecie, jako zabezpieczenie wartości zamówienia. Stosownie do art. 32 ust. 1 Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia winno być całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług.

---

<sup>5</sup> analizą objęto cztery wybrane zadania z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami realizowane przez Starostwo, finansowane środkami z dotacji z budżetu państwa w ramach trzech rozdziałów klasyfikacji budżetowej,

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

Ponadto, w posiadanej przez Starostwo dokumentacji brak było potwierdzenia zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, wymaganego przepisem art. 95 ust. 1 Pzp.

Odpowiedzialna za prowadzenie omawianego postępowania Kierownik Oddziału Dokumentacji Geodezyjnej Starostwa wyjaśniła, że niezalączenie ogłoszenia do akt było wynikiem zerwania łączności z serwerem Urzędu Zamówień Publicznych podczas jego publikacji, a na skutek przeświadczenia, iż ogłoszenie się zarejestrowało w biuletynie, nie sprawdzono tego faktu i nie wydrukowano potwierdzenia.

Stosownie do przepisu art. 9 ust. 1 Pzp, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, powinno być prowadzone z zachowaniem formy pisemnej. Brak podjęcia próby udokumentowania faktu zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie, w ocenie NIK, może świadczyć o niezachowaniu przez pracowników należytej staranności przy dokumentowaniu postępowania.

Zrealizowane zamówienia były zgodne z umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

7. Kontrola wykazała, że Starostwo nie stosowało się do postanowień art. 3 ust. 4 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>8</sup>. Jednorazowej opłaty abonamentowej z tytułu użytkowania 37 odbiorników radiowych i 3 telewizyjnych na 2011 r. w wysokości 2.812,33 zł – przez niedopatrzenie pracownika - dokonano dopiero w dniu 22 kwietnia 2011 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w tym przepisie.

Ponadto, zgodnie z dyspozycją Sekretarza Powiatu, poniesiony wydatek zaewidencjonowano w całości w § 4300 Zakup usług pozostałych, podczas gdy w zapłaconej kwocie należna opłata abonamentowa wynosiła 2.800,20 zł, a 12,13 zł stanowiły odsetki z tytułu nieterminowej wpłaty. Jak wyjaśnił Sekretarz Powiatu, kwotę abonamentu ustalono na podstawie rozmowy telefonicznej z pracownikiem Poczty Polskiej, który nie poinformował pracownika Starostwa o doliczonych odsetkach, a pracownik Wydziału Organizacyjnego nie sprawdził poprawności wyliczenia należnej kwoty abonamentu.

Tym niemniej, zgodnie z Załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji...<sup>9</sup>, zapłacone odsetki z ww. tytułu winny być zaewidencjonowane w § 4570 Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat.

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Pana Starostę działania w celu wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Starostwie. Zapisy zawarte m.in. w: Regulaminie kontroli zarządczej, Regulaminie organizacyjnym Starostwa, zakresach czynności pracowników, systemie zarządzania jakością oraz poszczególnych instrukcjach i zasadach (polityce) rachunkowości zapewniały osiągnięcie rezultatów określonych w art. 68 ust. 1 i 2 ufp. Stwierdzone nieprawidłowości, zdaniem NIK, wskazują jednak na nie w pełni skuteczną realizację przyjętych procedur.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o :

- terminowe opracowywanie planów finansowych w zakresie wielkości dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa,

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.


<sup>9</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

- ewidencjonowanie dowodów księgowych we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej,
- prawidłowe ustalanie wartości zamówień oraz właściwe dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- terminowe regulowanie opłaty abonamentowej za posiadane odbiorniki radiowe i telewizyjne.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Starosty w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi  
z up.  
  
mgr Stanisław Wrona  
WICEDYREKTOR