

Wrocław, 20 marca 2002 roku

WK.0913/P-3/K-61/01

**Pan
Krzysztof Rusiecki
Starosta Głogowski**

**ul. Sikorskiego 21
67-200 Głogów**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust.1 ustawy z 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 3 grudnia 2001r. do 19 lutego 2002r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej powiatu. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym (bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną) 19 lutego 2002 r. i przekazanym Panu Staroście.

Kontrola realizacji zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Izby z 16 marca 2000 roku wykazała, że zgodnie z informacją, zawartą w piśmie nr OR.0911/2/2000 Starosty Głogowskiego z 26 kwietnia 2000 r., wykonane zostały zalecenia nr 1 - 4, 6 i 8.

W terminie podanym w odpowiedzi Starosty Głogowskiego, tzn. do 31 maja 2000 r., nie zostało wykonane zalecenie nr 7 dotyczące uzupełnienia „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów” o elementy wymienione w rozdziałach II i III protokołu kontroli z 8 lutego 2000r. Regulacje wewnętrzne w tym zakresie faktycznie wprowadzono do stosowania:

- 29 grudnia 2000 r. - „Instrukcję służbową inwentaryzacyjną Starostwa Powiatowego”,
- 10 lipca 2001 r., z mocą od 26 kwietnia 2001r. - zasady rozliczania opału i paliwa,
- 10 września 2001 r. - „Instrukcję gospodarki kasowej” oraz „Instrukcję gospodarki drukami ścisłego zarachowania”.

Zasady wyceny aktywów i pasywów oraz zasady prowadzenia ewidencji analitycznej i jej powiązania z kontami księgi głównej dla Starostwa Powiatowego ustalone zostały 28 marca 2001 r. w „Zakładowym planie kont”, wprowadzonym zarządzeniem nr 8/2001 Starosty Głogowskiego. Natomiast przyjęte zasady ewidencji operacji gospodarczych na kontach księgi głównej dla budżetu powiatu nie zostały ustalone do dnia zakończenia kontroli.

Zalecenie nr 5 - dotyczące uzupełnienia zakresów czynności pracowników o wykonywane przez nich czynności z zakresu zamówień publicznych zostało zrealizowane dopiero w trakcie kontroli tj. 12 grudnia 2001 r.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli zakończonej 19 lutego 2002 roku dotyczyły przede wszystkim prowadzenia rachunkowości dla budżetu powiatu i dla Starostwa oraz spowodowanych nimi uchybień w sporządzaniu sprawozdań.

Stosownie do przepisów art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578 ze zm.) do właściwości Rady Powiatu należało tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, o których mowa w art. 33a ust. 2 tej ustawy. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że dla Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności Zarząd Powiatu uchwalił regulamin organizacyjny, w którym określił, że jest to jednostka budżetowa wchodząca w skład powiatowej administracji zespolonej, do czego w świetle powołanych przepisów nie był upoważniony. Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności powołał Starosta Głogowski, działając na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 123, poz. 776 ze zm.). Przepisy tej ustawy stanowiły, że zespoły te były powoływane przy powiatowym centrum pomoc rodzinie, a nie jako odrębne jednostki budżetowe.

W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Rada postanowiła, że skarbnik sprawuje funkcję głównego księgowego budżetu powiatu. Osobom zajmującym stanowisko skarbnika powiatu w okresie objętym kontrolą nie zostały jednak powierzone obowiązki i odpowiedzialność za wykonywanie określonych obowiązków w zakresie rachunkowości budżetu powiatu, np. opracowanie projektów przepisów wewnętrznych dotyczących prowadzenia rachunkowości, w tym zakładowego planu kont, prowadzenie ksiąg rachunkowych, sporządzanie sprawozdawczości. Pracownikom powołanym na stanowisko skarbnika powiatu od 1 stycznia 1999 r. do 5 października 2000 r. zostały ustalone szczegółowe zakresy czynności służbowych, ale w żadnym z nich nie był zawarty obowiązek prowadzenia rachunkowości budżetu powiatu i obowiązek ten nie został powierzony innym dokumentem. Z zakresów czynności skarbników powiatu wynikało, że sprawowali oni tylko, cyt.: „Nadzór nad bieżącym i prawidłowym prowadzeniem księgowości...”. Dla pracownika powołanego z dniem 5 października 2000 r. na stanowisko skarbnika powiatu, do dnia zakończenia kontroli nie został ustalony zakres czynności i obowiązków służbowych oraz nie powierzono mu obowiązku prowadzenia rachunkowości dla budżetu powiatu.

W związku z brakiem zakresu czynności i ogólnymi sformułowaniami zawartymi w cytowanych w protokole kontroli przepisach unormowań Regulaminu Organizacyjnego oraz zarządzenia nr 15/2000 Starosty Głogowskiego, w okresie od 5 października 2000 r. do dnia zakończenia kontroli nie zostały ustalone kompetencje i zakres odpowiedzialności Skarbnika Powiatu. Powołane

w wyjaśnieniach (załącznik nr I.2-4 do protokołu) uchwały nr VIII/51/99 i nr XXXVII/237/2001 Rady Powiatu dotyczyły procedury uchwalania budżetu powiatu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących uchwalaniu projektu budżetu. W uchwałach tych Skarbnik zobowiązany został do weryfikacji materiałów planistycznych i opracowania zbiorczych zestawień dochodów i wydatków budżetu. Obowiązki te wykonywane były raz w roku budżetowym, w momencie opracowywania projektu budżetu. Natomiast powołane w wyjaśnieniach przepisy Statutu Powiatu upoważniały Skarbnika Powiatu m. in. do uczestniczenia, bez prawa głosu, w posiedzeniach Zarządu Powiatu.

Wywodzenie obowiązków i odpowiedzialności Skarbnika Powiatu Głogowskiego wyłącznie z tytułu sprawowanego nadzoru nad Wydziałem Finansowym było niewystarczające zwłaszcza, że Naczelnikowi Wydziału Finansowego, będącego zastępcą Skarbnika, w zakresie czynności powierzony został również wyłącznie nadzór nad wykonywaniem określonych obowiązków w zakresie rachunkowości.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że nadzór był nieskuteczny. Świadczy o tym brak wiedzy Skarbnika oraz Naczelnika Wydziału Finansowego odnośnie przyczyn braku ewidencji analitycznej mienia powiatu oraz dochodów, a także niezgodności sprawozdań z ewidencją księgową za 2000 rok, co wynika z treści złożonych przez nich wyjaśnień do protokołu kontroli.

Utworzenie odrębnego stanowiska Głównego Księgowego Starostwa obok Skarbnika Powiatu (głównego księgowego budżetu), a także dodatkowo stanowiska Naczelnika Wydziału Finansowego nie znalazło odzwierciedlenia w unormowaniach obowiązującej do 10 września 2001 r. "Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów", a także w obowiązujących od 10 września: "Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów księgowych" oraz "Instrukcji gospodarki kasowej". W pierwszej z wymienionych instrukcji Naczelnik Wydziału Finansowego w ogóle nie został wymieniony. Natomiast w instrukcjach obowiązujących od 10 września 2001 r. nie zostało uwzględnione stanowisko Głównego Księgowego Starostwa.

Głównemu Księgowemu Starostwa kierownik jednostki powierzył, na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości, w sposób udokumentowany (na piśmie) wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości Starostwa Powiatowego na zasadach i warunkach określonych w ustawie o rachunkowości. W dokumencie tym nie zostały jednak **określone obowiązki** w zakresie rachunkowości Starostwa, które Starosta przekazał Głównemu Księgowemu. Faktycznie pracownik zatrudniony na stanowisku Głównego Księgowego Starostwa nie miał upoważnienia do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi znajdującymi się na rachunkach bankowych i nie mógł ponosić odpowiedzialności za dyspozycje i rachunkowość w tym zakresie. Nie ponosił również odpowiedzialności za tę część rachunkowości Starostwa, która dotyczyła ksiąg rachunkowych prowadzonych dla budżetu powiatu (w odrębnym planie kont), ponieważ prowadzone one były w Dziale Finansowo-

Budżetowym, przez pracowników nadzorowanych bezpośrednio przez Naczelnika Wydziału Finansowego.

Kontrola wykazała, że wprowadzone do stosowania w kontrolowanej jednostce uregulowania dotyczące gospodarki finansowej, w tym prowadzenia rachunkowości, były niepełne i nie obejmowały wszystkich zagadnień. Zakładowy plan kont dla budżetu powiatu, do 28 marca 2001 r., stanowił tylko wykaz kont syntetycznych, tj. ich numery i nazwy. Nie zostały ustalone zasady prowadzenia rachunkowości dla budżetu powiatu, mimo że przepisy art. 4 ust. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowią, że rachunkowość jednostki obejmuje opis przyjętych zasad rachunkowości i określają, jakie w szczególności elementy powinna zawierać dokumentacja opisująca przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości, np. podstawowe wymogi dla zakładowego planu kont. W efekcie tego, w 2000 roku księgi rachunkowe dla budżetu powiatu prowadzone były w sposób dowolny, również na kontach nie wymienionych w wykazie, a jednostka nie posiadała dokumentów, z których wynikałoby, jakie operacje gospodarcze księgowane były na poszczególnych kontach. Pracownicy odpowiedzialni - z racji zajmowanych stanowisk - za rachunkowość jednostki, nie potrafili wyjaśnić przeznaczenia określonych kont księgowych, a pracownicy szeregowi, którym powierzono prowadzenie określonych ksiąg rachunkowych, nie wiedzieli, jakie operacje gospodarcze, na jakich kontach i na podstawie jakich dokumentów powinny być ewidencjonowane.

Z wyjaśnień Skarbnika Powiatu (załącznik nr I.1.2-1) wynikało, że w efekcie poprzedniej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej, opracowane zostały instrukcje wewnętrzne, które miały zapewnić spełnienie wszystkich wymogów funkcjonowania powiatu. Instrukcje te zostały przedłożone Staroście, aby wprowadził je w formie zarządzenia, które miało mieć numer 2/2000, jednak w czasie obecnej kontroli (grudzień 2001 r.) okazało się, że zarządzenia Starosta nie wprowadził. Obowiązek ich wprowadzenia wynikał bowiem z przepisów prawa i powinien wynikać z potrzeb jednostki kontrolowanej, ponieważ były one niezbędne do zapewnienia pod względem formalnym prawidłowej gospodarki finansowej, w tym do określenia procedur kontroli dokumentów księgowych przyjętych do stosowania w jednostce.

W 2000 r. księgi pomocnicze (ewidencja analityczna) dla budżetu powiatu prowadzone były na arkuszu kalkulacyjnym Microsoft Excel, który nie był programem finansowo-księgowym, więc księgi te nie spełniały podstawowych wymogów dla ksiąg rachunkowych i zapisów księgowych, określonych w ustawie o rachunkowości. Nie do przyjęcia są wyjaśnienia Skarbnika Powiatu dotyczące braku ewidencji analitycznej do kont 901 - „Dochody budżetu” i 134 - „Kredyty bankowe”, z których wynika, że nie była prowadzona ewidencja analityczna, bo ewidencję syntetyczną uważano za wystarczającą, a stan rozliczeń z powiatowymi jednostkami budżetowymi był ustalany na podstawie innych dokumentów niż bezpośrednio z ksiąg rachunkowych. Prowadzenie określonych ksiąg rachunkowych

i sposób ich prowadzenia, nie zależy od uznania jednostki, lub jej pracowników, ale od wymogów ustawy o rachunkowości i rozwiązań dopuszczonych tą ustawą, przepisów innych ustaw lub rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych, a także przepisów wewnętrznych.

Stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o rachunkowości, powiaty i powiatowe jednostki budżetowe zobowiązane są do stosowania zasad rachunkowości w sposób prawidłowy, zapewniający rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz sporządzenie sprawozdań finansowych i innych, których dane wynikają z ksiąg rachunkowych. Przepisy art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości wymagają, aby księgi rachunkowe były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco. Najistotniejszy wymóg dla ksiąg rachunkowych, tj. ich rzetelność, uważa się za spełniony, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust. 2 ustawy). W przypadku konta 133, „Rachunek bieżący budżetu” kontrola wykazała natomiast, że bank prowadzący obsługę budżetu powiatu oraz bank wcześniej wybrany potwierdziły na 31 grudnia 2000 roku stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych budżetu w kwocie 2.944.848,55 zł, podczas gdy konto 133 wykazywało stan środków pieniężnych w wysokości tylko 427.560,92 zł. Ze złożonych wyjaśnień wynikało, że pod datą 31 grudnia 2000 r. dokonane zostały przeksięgowania na koncie 133 bez właściwych dowodów księgowych, tj. bez wyciągów bankowych. W konsekwencji nieprawidłowo sporządzone zostało sprawozdanie Rb-49 bilans z wykonania budżetu powiatu za 2000 r. w zakresie salda konta 133. Dokonane przeksięgowania spowodowały także, że konta rozrachunkowe 222, 223 i 224 dla budżetu powiatu nie wykazywały sald należności i zobowiązań, mimo że na 31 grudnia 2000 r. takie należności i zobowiązania istniały. Sprawozdanie Rb-49 za 2000 r. nie przedstawiało także rzeczywistego stanu należności i zobowiązań budżetu. W 2000 r. i w 2001 r. nie były prowadzone konta pozabilansowe 991- „Planowane dochody budżetu” i 992 - „Planowane wydatki budżetu”, mimo że ustalone zostały w wykazie kont dla budżetu powiatu oraz w „Zakładowym planie kont” wprowadzonym 28 marca 2001 r.

Kontrola sprawozdań budżetowych za 2000 r. i za I półrocze 2001 r. oraz bilansu aktywów i pasywów Starostwa za 2000 r. wykazała różnice w stosunku do stanu ewidencyjnego lub stanu faktycznego, oprócz przedstawionych wyżej ustaleń dotyczących sprawozdania Rb-49. W 2000 r. ogólna kwota wykonanych wydatków na koncie 902 - „Wydatki budżetu” była wyższa od faktycznie wykonanych wydatków przez jednostki budżetowe (według ich sprawozdań) i wydatków dokonanych z rachunku bieżącego budżetu. Wystąpiły także różnice między ewidencją księgową wykonanych wydatków w Starostwie Powiatowym (jednostce budżetowej) oraz sprawozdaniem Starostwa z wykonania wydatków. W sprawozdaniu Rb-28s o wydatkach budżetowych za I półrocze 2001 r. ogólna kwota wykonanych wydatków była wyższa o 646.836 zł od kwoty wykonanych wydatków zaksięgowanej na koncie 902. W bilansie Starostwa za 2000 r. wykazane zostały nieprawidłowe ogólne stany

należności i zobowiązań oraz stany niektórych ich rodzajów. Brak ewidencji należności i zobowiązań według kontrahentów uniemożliwił ustalenie do dnia zakończenia kontroli pochodzenia i prawidłowości zaewidencjonowania dwóch kwot na kontach rozrachunkowych. Część ksiąg rachunkowych Starostwa, jako jednostki budżetowej, prowadzona była w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, tj. księgi rachunkowe dla Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Na koniec okresu sprawozdawczego obroty i salda wynikające z tych ksiąg nie zostały przeniesione do księgi głównej Starostwa Powiatowego.

W 2000 r. nie była przestrzegana zasada prowadzenia ksiąg rachunkowych według kasowego wykonania dochodów i wydatków budżetowych, obowiązująca jednostki objęte systemem prawa finansów publicznych. Zapisy księgowe na specjalnych kontach 133 - „Rachunek bieżący budżetu” i 130 - „Rachunek bieżący jednostek budżetowych”, w planie kont dla budżetu powiatu i w planie kont dla Starostwa Powiatowego, nie były dokonywane codziennie, ale za kilkudniowe okresy, mimo że dla kont 133 i 130 obowiązywała zasada zachowania czystości obrotów, tzn. powinna zachodzić pełna zgodność między ewidencją banku i ewidencją jednostki. Różnice stanu ewidencyjnego na koncie 133 w stosunku do stanu faktycznego środków pieniężnych na rachunkach budżetu powiatu wystąpiły także na koniec stycznia, czerwca i sierpnia 2000 r. oraz kwietnia, maja i czerwca 2001 r. Ze złożonych wyjaśnień wynikało, że różnice między ewidencją banku i ewidencją powiatu występowały w każdym miesiącu w wymienionych latach budżetowych, ponieważ zapłacone z rachunku bieżącego odsetki od kredytów ujmowane były na koncie 133 dopiero na koniec roku budżetowego.

W Starostwie Powiatowym do 10 września 2001 r. zasady gospodarki kasowej były w sposób szczątkowy uregulowane w „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych”, a zasady ewidencji i rozliczania druków ścisłego zarachowania nie zostały w ogóle ustalone; w tym nie ustalono, które druki podlegają ścisłej ewidencji. Stosowane były dowody K-103, mimo że nie zostały wymienione jako dowody kasowe w „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych” oraz w „Instrukcji gospodarki kasowej” – obowiązującej od 10 września 2001 r. Do dnia zakończenia kontroli kasowe dowody wpłaty KP i dowody wypłaty KW nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania, mimo że zostały wymienione w obowiązującej od 10 września 2001r. „Instrukcji gospodarki drukami ścisłego zarachowania”. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały ustalone zasady i osoby upoważnione do wystawiania dowodów wypłaty KW. Dowodami KP i KW dysponował samodzielnie pracownik wykonujący obowiązki kasjera, co nie zapewniało należytej kontroli i ochrony obrotu gotówkowego. Podobnie ewidencję kasowych druków ścisłego zarachowania (dowodów K-103) prowadził kasjer, który wydawał te dowody dla siebie, przyjmował na nie gotówkę i sam rozliczał je z przyjętych wpłat. Zaniechana została kontrola rozliczenia kwitariuszy przychodowych K-103 przez innego pracownika niż kasjer. W celu właściwej kontroli obrotu gotówkowego w jednostce, niezbędne jest rozdzielanie czynności związanych z gospodarką kasowymi drukami ścisłego zarachowania (ewidencją, kontrolą i

rozliczaniem), od czynności związanych z przyjmowaniem wpłat i dokonywaniem wypłat gotówki na podstawie tych dowodów.

Kontrola gospodarki kasowej wykazała przypadek błędnego potwierdzenia daty wypłaty gotówki z kasy. Stwierdzono także, że odbiór kwot potwierdzany był nieczytelnym podpisem, także dla osób nie będących pracownikami Starostwa. We wnioskach o zaliczki, na podstawie których zostały one wypłacone, nie były podawane terminy ich rozliczenia. W rezultacie jedna zaliczka została rozliczona po upływie 3 miesięcy od daty wypłaty. Przedłożone w rozliczeniu rachunki zapłacone zostały 31 sierpnia i 3 września 2001 r., mimo że zaliczka wypłacona została 22 czerwca 2001 r., a jeden z rachunków wystawiony został 24 czerwca 2001 r. (zobowiązanie wynikające z tego rachunku nie było objęte ewidencją księgową).

Kontrola realizacji wydatków wykazała wykonanie wydatków niewygasających z 2000 r. po terminie ustalonym przez Radę Powiatu – wydatek dokonany został 25 lipca 2001 r., a termin jego realizacji upłynął 30 czerwca 2001 r. Stwierdzone również zostały przypadki nieprawidłowej klasyfikacji wydatków, niezgodnej ze stanem faktycznym lub przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. nr 59, poz. 688 ze zm.). Niektóre wydatki o charakterze dotacji zakwalifikowane zostały jako usługi materialne (§ 36 w 2000 r. – dotacje dla Rodzinnych Domów Dziecka) lub zakup usług remontowych (§ 4270 w 2001 r. – dotacja dla Zespołu Opieki Zdrowotnej).

Wynagrodzenia miesięczne pracowników starostwa, w tym członków Zarządu Powiatu, ustalone zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej stwierdzono, że czterech pracowników, w tym dwóch zatrudnionych na stanowiskach naczelników wydziałów, nie posiadało wymaganego na zajmowanych stanowiskach stażu pracy zawodowej, określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. nr 61, poz. 707 ze zm.). W aktach osobowych tych pracowników nie było dokumentu, w którym kierownik jednostki wskazywałby na okoliczności uzasadniające skrócenie wymaganego okresu pracy zawodowej, stosownie do przepisów § 5 powołanego rozporządzenia.

W 2000 r. i w 2001 r. nie było prowadzone konto 310 - "Materiały", mimo że wydatki na nabycie materiałów zostały poniesione, a w przepisach wewnętrznych, tzn. w „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów” z 1999 r. oraz w „Zakładowym planie kont” z marca 2001r., nie zostały ustalone materiały wyłączone z ewidencji księgowej. Zasady rozliczania paliwa i opału zostały ustalone dopiero zarządzeniem nr 16/2001 Starosty z 10 lipca 2001r. Natomiast nie zostały ustalone zasady pozabilansowej ewidencji materiałów biurowych oraz ich rozliczania.

Stwierdzono przypadki zawarcia umów, w których oświadczenie woli w imieniu powiatu złożył jednoosobowo starosta Głogowski, wbrew przepisom § 74 ust. 1 Statutu Powiatu. Stwierdzono także przypadki zawarcia umów, powodujących powstanie zobowiązań majątkowych, bez kontrasygnaty Skarbnika Powiatu lub osoby przez niego upoważnionej, co stanowi niezachowanie wymogów art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Nie stwierdzono większych uchybień w objętych kontrolą postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Jednak w celu spełnienia wymogów przepisów art. 29 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, udokumentowania wymaga zamieszczenie ogłoszenia o przetargu w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, czego zabrakło w dokumentacji z niektórych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Wydatki na inwestycje finansowane były z odrębnego rachunku bankowego środków inwestycyjnych, mimo że obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidywały takiego rozwiązania.

W wykazach kont dla Starostwa (z 1999 r. i z marca 2001 r.) zostało wymienione konto 080 - „Inwestycje”, ale nie określono, czy koszty inwestycji związanych z zakupem gotowych środków trwałych powinny być ewidencjonowane na tym koncie. Z ustaleń kontroli wynika, że koszty niektórych zadań inwestycyjnych ujęte zostały na koncie 080, a dla innych zadań koszty realizacji odniesione zostały na konto kosztów działalności bieżącej (konto 400).

Nabyte gotowe środki trwale przyjęte zostały na stan ewidencyjny na koncie 011 - „Środki trwale” bez wystawienia wymaganego w § 11 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów” dowodu OT - „Przyjęcie środka trwałego”. Samochód "Toyota" został przyjęty na stan ewidencyjny po kilku miesiącach od dnia przekazania go do użytkowania, co było niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Ponadto wartość tego środka trwałego została zawyżona o koszty ubezpieczenia.

W dwóch przypadkach zostały nieprawidłowo przyjęte na stan ewidencyjny nabyte składniki majątkowe: urządzenia komputerowe ujęte na koncie 020 - „Wartości niematerialne i prawne” – zamiast na koncie 011, a program komputerowy wprowadzono do ewidencji na koncie 011 - zamiast na koncie 020, w związku z czym na kartach inwentarzowych tych składników majątkowych podane zostały również nieprawidłowe stawki umorzenia ich wartości.

Uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły ponadto w zakresie gospodarowania mieniem powiatu, tak w części dotyczącej gospodarowania nieruchomościami jak i pozostałymi składnikami majątku. Polegały one na:

- nieujęciu w księgach rachunkowych Starostwa wartości gruntów stanowiących mienie powiatu oraz zmniejszenia majątku, wynikającego ze sprzedaży nieruchomości,
- braku jednolitego traktowania lokatorów, wynajmujących lokale mieszkalne wchodzące w skład nieruchomości oddanych w trwały zarząd powiatowych jednostek oświatowych; w poszczególnych jednostkach różne były stawki czynszu za lokale mieszkalne, a także różne podstawy prawne stosowane przy obliczaniu stawek,
- niewprowadzeniu do ewidencji księgowej umorzenia środków trwałych w roku 2000, wbrew przepisom ustawy o rachunkowości oraz ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 ze zm.),
- przejmowaniu środków trwałych na stan ewidencyjny bez dowodu „OT”, wymaganego przepisami wewnętrznymi jednostki.

Z ustaleń kontroli wynikało, że w latach 1999-2001 powiat nie wykonywał zadania własnego w zakresie organizacji i prowadzenia biblioteki publicznej, wynikającego z przepisów art. 19 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. nr 85, poz. 539 ze zm.).

Do głównych przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy zaliczyć:

- niezajomość obowiązujących przepisów prawa, a zwłaszcza ustawy o rachunkowości i ustawy o finansach publicznych;
- nieprawidłowe ustalenie lub nieustalenie obowiązków oraz odpowiedzialności Skarbnika Powiatu, Naczelnika Wydziału Finansowego oraz Głównego Księgowego Starostwa za wykonywanie określonych obowiązków w zakresie rachunkowości budżetu powiatu i Starostwa Powiatowego - jako jednostki budżetowej;
- brak lub nieprawidłowe opracowanie uregulowań wewnętrznych określających zasady gospodarki finansowej, w tym zakładowego planu kont;
- nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa, a także wynikających z przepisów wewnętrznych;
- brak lub niewystarczająca skuteczność nadzoru nad pracą Wydziału Finansowego ze strony kierownika jednostki oraz Zarządu Powiatu;
- niezastosowanie przez kierownika jednostki zasady ograniczonego zaufania w stosunku do projektu odpowiedzi na zalecenia pokontrolne oraz brak kontroli nad ich realizacją.

W protokole kontroli wskazane zostały osoby bezpośrednio odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. Z tytułu nadzoru nad przebiegiem realizacji zadań odpowiedzialność ponosi kierownictwo Starostwa oraz Zarząd Powiatu.

Przekazując powyższe Panu Staroście, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9, ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.), wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości i uchybień, a w szczególności o:

1. Składanie oświadczeń woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu przez dwóch członków Zarządu Powiatu lub jednego członka Zarządu i osobę upoważnioną przez Zarząd, stosownie do przepisów § 84 ust. 1 Statutu Powiatu przyjętego przez Radę uchwałą nr XXXIX/251/2001 z 30 sierpnia 2001 r.
2. Przestrzeganie przepisów art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592) stanowiącego, że dla skuteczności czynności prawnej mogącej spowodować powstanie zobowiązań majątkowych potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej.
3. Uregulowanie formy organizacyjno-prawnej Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności, stosownie do przepisów art. 6 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 123, poz.776 ze zm.) oraz art. 12 pkt 8 lit. i) ustawy o samorządzie powiatowym i art. 18 ust. 3 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 ze zm.).
4. Przeanalizowanie struktury organizacyjnej pionu finansowo-księgowego pod kątem jej zgodności, w tym zwłaszcza w zakresie obowiązków i odpowiedzialności pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, z przepisami art. 35 ustawy o finansach publicznych oraz dostosowanie jej do potrzeb jednostki.
5. Powierzenie Skarbnikowi Powiatu (głównemu księgowemu budżetu powiatu) oraz Głównemu Księgowemu Starostwa (głównemu księgowemu jednostki budżetowej) odpowiedzialności za wykonywanie **określonych** obowiązków w zakresie wynikającym z art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem odpowiedzialności Głównego Księgowego Starostwa za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury, stosownie do przepisów art. 4 ust. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. nr 121, poz. 591 ze zm.).
6. Opracowanie i wprowadzenie dokumentacji opisującej w języku polskim przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości, w tym zakładowego planu kont dla budżetu powiatu i zakładowego planu kont dla Starostwa Powiatowego (jednostki budżetowej) oraz metody wyceny aktywów i pasywów i ustalania wyniku finansowego w zakresie, w jakim ustawa pozostawia jednostce prawo wyboru, stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 153, poz. 1752).

7. Dokonanie zmian lub uzupełnienie uregulowań wewnętrznych jednostki, regulujących od strony formalnej zasady gospodarki finansowej, w celu dostosowania ich do obowiązujących przepisów prawa oraz przestrzeganie zawartych w nich postanowień, a zwłaszcza:
 - a) ustalenie zasad pozabilansowej ewidencji i rozliczania materiałów biurowych,
 - b) ustalenie zasad i osób odpowiedzialnych za wystawianie dowodów kasowych KW, z wyłączeniem kasjera,
 - c) objęcie dowodów kasowych KP i KW ewidencją druków ścisłego zarachowania,
 - d) wprowadzenie kwitariuszy K-103 do „Instrukcji gospodarki kasowej”, jako druków stosowanych w kasie jednostki.
8. Sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do wymogów § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 24, poz. 279), a sprawozdań finansowych (bilansu z wykonania budżetu powiatu i bilansu Starostwa Powiatowego) - na podstawie ksiąg rachunkowych, stosownie do przepisów § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 153, poz. 1752).
9. Bezwzględne przestrzeganie zasad ewidencji na koncie 133 - „Rachunek budżetu” operacji pieniężnych na bankowych rachunkach budżetu, określonych w przepisach wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów.
10. Prowadzenie ewidencji, w tym zwłaszcza ewidencji szczegółowej, rozliczeń z powiatowymi jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych na koncie 222 - „Rozliczenie dochodów budżetowych” oraz z tytułu dokonanych przez te jednostki wydatków budżetowych na koncie 223 - „Rozliczenie wydatków budżetowych”, dla poszczególnych jednostek, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r.
11. Prowadzenie ewidencji szczegółowej rozrachunków na koncie 201 - „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” dla poszczególnych kontrahentów, stosownie do przepisów art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r.
12. Przestrzeganie postanowień rozdziału VI „Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów księgowych” w zakresie wypłacania pracownikom zaliczek oraz ich rozliczania, tzn. stosowanie wymaganych dokumentów oraz podawanie we wniosku o zaliczkę terminu jej rozliczenia, a następnie egzekwowanie dotrzymania tego terminu.
13. Zamieszczanie w siedzibie Starostwa w miejscu publicznie dostępnym ogłoszeń o przetargach nieograniczonych, stosownie do wymogu art. 29 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity z 1998 r. Dz. U nr 119, poz. 773 ze zm.) oraz dokumentowanie tego w aktach prowadzonych postępowań.

14. Skorygowanie wartości samochodu Toyota AVENSIS ujętej na koncie 011, a także wartości urządzeń komputerowych wprowadzonych nieprawidłowo do ewidencji na koncie 020 i wartości programu komputerowego przyjętego nieprawidłowo do ewidencji na koncie 011 oraz zastosowanie dla tych składników majątkowych prawidłowych stawek umorzeniowych.
15. Ustalenie stawek czynszu za lokale mieszkalne stosownie do przepisów art. 7 i 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. nr 71, poz. 733).
16. Wprowadzenie do ksiąg rachunkowych Starostwa wartości gruntów stanowiących mienie powiatu, w wysokości wynikającej z decyzji komunalizacyjnych Wojewody Dolnośląskiego, oraz zwerifikowanie wartości nieruchomości ujętych w księgach rachunkowych Starostwa, w celu doprowadzenia do zgodności stanu ewidencyjnego ze stanem faktycznym.
17. Umarzanie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z przepisami § 5 ust. 2–4 oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r.
18. Podjęcie działań zmierzających do wykonania obowiązku, wynikającego z przepisów art. 19 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. nr 85, poz. 539 ze zm.)

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o działaniach podjętych w celu wykonania przedstawionych wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym 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.

Do wiadomości:

Pan Andrzej Krzemień

Przewodniczący Rady Powiatu w Głogowie