Wrocław, 5 kwietnia 2002 roku

WK. 0913/P-16/K-59/01

**Pan**
**Marek Tramś**
**Starosta Powiatu Polkowickiego**

**ul. Górna 2**
**59-100 Polkowice**

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 2001r. Nr 55, poz. 577), przeprowadziła w okresie od 3 grudnia 2001r. do 27 lutego 2002r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Polkowickiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym bez zastrzeżeń przez Starostę.

Kontrola wykazała, że większość spraw prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych występowały uchybienia i nieprawidłowości, które wpływały ujemnie na ocenę pracy kontrolowanej jednostki.

Poprzednia kontrola, przeprowadzona przez Izbę w okresie od 31 stycznia do 15 lutego 2000r., miała charakter problemowy. Wydane wówczas zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

Starostwo posiadało wymagane przepisy wewnętrzne mające zapewnić prawidłowość gospodarki finansowej oraz dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości. Stwierdzono, że w Zakładowym Planie Kont nie określono zasad księgowania operacji gospodarczych na poszczególnych kontach oraz zasad wyceny aktywów i pasywów, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.). Ustalono także, że do 29.10.2001r. ZPK nie zawierał konta 030-„Finansowy majątek trwały" oraz kont 903-„Przychody budżetu" i 904-„Wydatki budżetu", pomimo faktycznego prowadzenia ewidencji na tych kontach. Z kolei w I półroczu 2001r. nie prowadzono ewidencji na kontach pozabilansowych 991-„Planowane dochody budżetu" i 992-"Planowane wydatki budżetu", chociaż były one ujęte w ZPK i dokonywano zmian planu dochodów i wydatków budżetu.

Księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu komputera. W myśl art.10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości każdy nowy lub zmieniony program komputerowy powinien był być dopuszczony do stosowania w drodze odpowiedniego pisemnego stwierdzenia. Wymogu tego nie

spełniono w odniesieniu do 10 programów księgowych użytkowanych w okresie objętym kontrolą (protokół kontroli str. 7).

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości związane z obsługą kasy, gospodarką drukami ścisłego zarachowania oraz w ewidencji analitycznej rozrachunków. W trakcie kontroli kasy w Starostwie stwierdzono brak odpowiedniego zabezpieczenia pomieszczenia kasowego. Drzwi do tego pomieszczenia nie były wzmocnione, okienko kasowe było nieokratowane, wewnątrz nie było alarmu (protokół kontroli kasy z 5.12.2001r.).

Osobie obsługującej kasę powierzono mienie, tj. środki pieniężne i inne walory przechowywane w kasie, w sposób nieprawidłowy, ponieważ nie określono jaki majątek jej powierzono, co było niezgodne z art. 124 § 1 pkt 1 ustawy z 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (tj. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.). Prowadziła ona również gospodarkę drukami i ewidencję oraz dysponowała blankietami czeków gotówkowych, na podstawie których podejmowała gotówkę z banku (protokół kontroli str. 15), co naruszało obowiązującą w rachunkowości zasadę rozdziału funkcji dysponenta od wykonawcy.

W wybranych losowo do kontroli raportach kasowych stwierdzono w kilku przypadkach przekroczenie ustalonego, niezbędnego poziomu gotówki w kasie, co było niezgodne z postanowieniem rozdziału V pkt 2c Instrukcji gospodarki kasowej (protokół kontroli str. 11).

Błędne zapisy w wewnętrznych dowodach księgowych poprawiane były w sposób niezgodny z wymogami określonymi w części II rozdział I § 1 instrukcji obiegu dokumentów księgowych oraz w pkt 5 „Zasad postępowania z drukami ścisłego zarachowania" (protokół kontroli str. 13 i 60). Znaczące uchybienia wystąpiły również w ewidencji druków ścisłego zarachowania. Polegały one na tym, że zastępcze dowody kasowe KW - „Kasa wypłaci" nie były ujęte na stanie w księdze druków ścisłego zarachowania, podczas gdy faktycznie przechowywane były w Starostwie. Objęte kontrolą „karty drogowe" posiadały numery inne niż w ewidencji.

Przyczyną wystąpienia wymienionych wyżej uchybień była niedostateczna kontrola druków ścisłego zarachowania, a w szczególności nieprzeprowadzenie zarządzonego przez Starostę na dzień 29.12. 2000r. spisu z natury.

Kontrola ewidencji rozrachunków wykazała, że do konta syntetycznego 201- "Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami" nie prowadzono odrębnych kont analitycznych dla rozliczeń z poszczególnymi kontrahentami, podczas gdy wymóg taki wynikał z postanowień zawartych w Zakładowym Planie Kont.

W okresie objętym kontrolą powiat otrzymywał dochody należne, zgodnie z przepisami ustawy z 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). Również inne dochody pobierane przez powiat na podstawie odrębnych przepisów były zgodne z tymi przepisami.

Wśród otrzymywanych dochodów istotne znaczenie dla budżetu powiatu miały dotacje celowe z Gminy Polkowice przeznaczone na potrzeby powiatowych jednostek organizacyjnych oraz służb i

straży. Były one udzielane na podstawie zawieranych przez Zarząd Gminy i Zarząd Powiatu umów, w których m. in. szczegółowo określano przeznaczenie środków oraz sposób i termin rozliczenia dotacji. Po otrzymaniu dotacji Zarząd Powiatu powinien był, zgodnie z art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), zmienić plan dochodów i wydatków budżetu, a dopiero później wydatkować ją zgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzono jednak, że dotacja w wysokości 145.000 zł, którą powiat otrzymał 24.11.2000r. została przekazana w dniu 1.12.2000r. dla Komendy Powiatowej Policji w Polkowicach (125.000 zł) i dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Polkowicach (20.000) zł - bez uprzedniego wprowadzenia jej do budżetu, co nastąpiło dopiero w dniu 6.12.2000r. Było to niezgodne z art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego dokonywanie wydatków winno następować w granicach kwot określonych w planie finansowym (...).

Dotacje otrzymane na zadania zlecone, w objętych kontrolą rozdziałach klasyfikacji budżetowej, wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem. Środki niewykorzystane w ciągu roku były zwracane na rachunek Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Zwrot dotacji ewidencjonowany był nieprawidłowo na kontach Zakładowego Planu Kont (protokół kontroli str. 63-64).

Niezgodnie z obowiązującą w 2001 r. tabelą miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego stanowiącą załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich ustalone zostało wynagrodzenie dla jednego z pracowników, zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy (protokół kontroli, str. 33-34). Łączna nadpłata wynagrodzenia z tego tytułu w 2001r. wyniosła 147 zł. Omawiana nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli.

Objęte kontrolą listy płac nie zawierały adnotacji o sposobie ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania, stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości a także nie posiadały adnotacji o sprawdzeniu pod względem formalnym i rachunkowym (wymóg z instrukcji obiegu dokumentów księgowych).

Zamówienia publiczne były udzielane na ogół zgodnie z przepisami ustawy z 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 1998r. Nr 119, poz. 773 ze zm.) oraz z postanowieniami zarządzenia Nr 25/2000 Starosty z 28 sierpnia 2000 r. w sprawie regulaminu zamówień publicznych. Występowały jednak w niewielkim zakresie nieprawidłowości i uchybienia formalne. Zamawiający nie posiadał kosztorysu inwestorskiego przy zamówieniu na roboty budowlane w budynku administracyjnym Starostwa, związane z adaptacją strychu na salę konferencyjną (wymóg z art. 35 ust. 2 ustawy). W ogłoszeniu o przetargu nie zamieszczono informacji o pożądanym lub wymaganym terminie realizacji zamówienia (art. 30, pkt 3 ustawy). Nie odnotowywano daty i godziny wpływu ofert do Starostwa, pomimo ustalenia z taką dokładnością terminu ich złożenia. W niektórych umowach nie wyszczególniano osób reprezentujących dostawcę

oraz nazwy umowy i miejsca jej zawarcia (§ 10 ust. 4 Regulaminu udzielania zamówień publicznych dla Starostwa Powiatowego w Polkowicach).

W zakresie kontroli ewidencji księgowej mienia powiatu stwierdzono, że konto analityczne: 011-3- „Mienie komunalne - grunty" nie było prowadzone bieżąco, co było sprzeczne z art. 24 ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Środki trwałe pozostające na stanie Starostwa nie były w prawidłowy sposób ewidencjonowane, gdyż ujmowane były w ewidencji księgowej (księdze środków trwałych i na komputerowych indywidualnych kartach środków trwałych) bez podania danych je charakteryzujących i identyfikujących, tj. numerów fabrycznych, roku produkcji, źródła nabycia oraz miejsca użytkowania. Niewłaściwie sporządzano również dowody OT -„Przyjęcie środka trwałego", które także nie zawierały ww. danych, pomimo wymogu określonego w Instrukcji obiegu dokumentów księgowych (rozdział III, § 13 pkt 2).

Inną istotną nieprawidłowością był fakt nie przeprowadzenia zarządzonej przez Starostę w dniu 28.12.2000r. inwentaryzacji materiałów ujętych w ewidencji ilościowo - wartościowej, wbrew postanowieniom Instrukcji inwentaryzacyjnej (protokół kontroli str. 62).

Liczne uchybienia stwierdzono w zakresie rozliczeń finansowych Starostwa z jednostkami organizacyjnymi powiatu. W 11 przypadkach polegały one na niedotrzymaniu 7-dniowego terminu przekazania jednostkom budżetowym przez Zarząd Powiatu informacji niezbędnych do opracowania projektów planów finansowych, przyjętych w projekcie uchwały budżetowej na 2001r., co było niezgodne z art. 125 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Do 6 jednostek budżetowych przekazano informacje o ogólnych kwotach wydatków przyjętych w projekcie budżetu Powiatu na 2001r. bez określenia ich szczegółowości, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333).

Ustalono także, że Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, będący gospodarstwem pomocniczym Starostwa, nie przekazał projektu planu finansowego na 2001r., co było sprzeczne z § 40 ust. 1 pkt 2 powołanego wyżej rozporządzenia.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości wynikają przede wszystkim z niewystarczającej znajomości obowiązujących przepisów prawnych, trudności z ich interpretacją oraz braku skutecznego nadzoru ze strony Skarbnika Powiatu i Naczelnika Wydziału Finansowego nad pracą podległych pracowników. W protokole kontroli wskazane zostały również inne osoby, które nie przestrzegały przepisów prawnych i uregulowań wewnętrznych w zakresie gospodarki finansowej.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz. 577),

Regionalna Izba Obrachunkowa wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania opisanych uchybień i nieprawidłowości, a w szczególności o:

1. Określenie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości metod wyceny aktywów i pasywów oraz zamieszczenie w Zakładowym Planie Kont przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zgodnie z wymogami określonym odpowiednio w art. 10 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. a ustawy z 9 listopada 2000r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz.U. Nr 113, poz. 1186).
2. Ujęcie w Zakładowym Planie Kont wszystkich kont dotyczących budżetów jednostek samorządu terytorialnego i jednostek budżetowych, określonych w załączniku Nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001r. 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), których treść ekonomiczna jest zgodna z operacjami gospodarczymi występującymi w powiecie i starostwie, zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia.
3. Przeprowadzanie przez Zarząd zmian w planie dochodów i wydatków budżetu, przed wydatkowaniem dotacji celowych otrzymanych w trakcie roku budżetowego z budżetu państwa oraz z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).
4. Przestrzeganie zasady określonej w art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, że dokonywanie wydatków winno następować w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.
5. Zabezpieczenie pomieszczenia kasowego przed utratą wartości pieniężnych i innych walorów przechowywanych w kasie poprzez m. in. wzmocnienie drzwi wejściowych, okratowanie okienka kasowego i zainstalowanie urządzenia alarmowego.
6. Wyłączenie z obowiązków osoby obsługującej kasę prowadzenia ewidencji i gospodarki czekami gotówkowymi, w myśl obowiązującej w rachunkowości zasady rozdziału funkcji dysponenta od funkcji wykonawcy.
7. Korygowanie błędów w dowodach księgowych w sposób określony w art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, a w odniesieniu do wewnętrznych dowodów kasowych przestrzeganie postanowień pkt. 5 „Zasad postępowania z drukami ścisłego zarachowania".
8. Założenie kart kontowych według poszczególnych kontrahentów do konta 201- „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami", zgodnie z wymogami zawartymi w Zakładowym Planie Kont.
9. Ewidencjonowanie zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji na zadania zlecone na kontach 901/224, tj. zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 18 grudnia 2001r., o którym mowa w pkt 2.
10. Zamieszczanie na listach płac stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach

rachunkowych (dekretacja) i podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

11. Wyeliminowanie nieprawidłowości i uchybień związanych z udzielaniem zamówień publicznych, o których mowa w protokole kontroli na str. 41-45.
12. Stosowanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej, zgodnej z klasyfikacją paragrafów wydatków stanowiącą załącznik Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 lipca 2000r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. Nr 59, poz. 688 ze zm.).
13. Przeprowadzanie inwentaryzacji materiałów ujętych w ewidencji ilościowo - wartościowej w terminach określonych w Instrukcji inwentaryzacyjnej.
14. Bieżące prowadzenie konta analitycznego 011-3- „Mienie komunalne - grunty", w myśl przepisów art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości.
15. W celu odpowiedniego zabezpieczenia mienia Starostwa, uzupełnienie i bieżące prowadzenie ewidencji analitycznej środków trwałych oraz wystawianych dowodów OT-„Przyjęcie środka trwałego" przez zamieszczanie w księdze środków trwałych numeru fabrycznego, roku produkcji, źródła nabycia oraz miejsca użytkowania środka trwałego, a w dowodach „OT" - danych wymaganych postanowieniem § 13 pkt 2, rozdział III Instrukcji obiegu dokumentów księgowych".
16. Bezwzględne przestrzeganie terminu określonego w art. 125 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie przekazywania przez zarząd powiatu podległym jednostkom budżetowym, informacji niezbędnych do opracowania projektów planów finansowych, przyjętych w projekcie uchwały budżetowej.
17. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333), a w szczególności przekazywanie informacji do podległych jednostek budżetowych o przyjętych w projekcie uchwały budżetowej zarządu środkach finansowych z zachowaniem szczegółowości określonej w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnoszę o poinformowanie Izby, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od

otrzymania niniejszego wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

**Do wiadomości:**
Pan
Andrzej Czekajło
Przewodniczący Rady
Powiatu Polkowickiego