

Wrocław, 12 marca 2002 roku

WK.0913/P-26/K-60/01

**Pan
Ryszard Raszkiewicz
Starosta Złotoryjski**

**pl. Niepodległości 8
59-500 Złotoryja**

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.), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Złotoryja w okresie od 3 grudnia 2001r. do 22 lutego 2002r. Zakres przedmiotowy kontroli i szczegółowe ustalenia odnośnie badanych zagadnień zostały zawarte w protokole podpisanym bez zastrzeżeń przez Pana Starostę i Skarbnika.

Według ustaleń kontroli, gospodarka finansowa nie budziła większych zastrzeżeń pod względem merytorycznym. Dotyczy to znacznej części zagadnień związanych z wykonywaniem budżetu - w tym wydatków na wynagrodzenia członków Zarządu Powiatu oraz pracowników Starostwa, wysokości diet wypłaconych radnym, wykorzystania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gminy, udzielania zamówień na dostawy bieżące, wykonywania zadań własnych oraz ewidencji rozrachunków i roszczeń. Stwierdzone w tym zakresie uchybienia w przeważającej mierze miały charakter proceduralny.

W wyniku kontroli stwierdzono występowanie nieprawidłowości, o których mowa niżej.

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacyjno – prawnych

W przepisach dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej i funkcjonowania kontroli wewnętrznej nie uregulowano do czasu kontroli szeregu kwestii dotyczących sposobu rozliczania materiałów biurowych, paliwa do samochodu służbowego, obowiązków dotyczących dokumentowania procedur udzielania zamówień publicznych, odpowiedzialności pracowników za powierzone mienie, a także zasad archiwowania akt finansowo – księgowych. Wprawdzie większość uchybień w tym zakresie usunięto w trakcie trwania kontroli, niemniej ważne jest by uregulowania te na bieżąco aktualizować stosownie do zmieniających się przepisów prawa.

W zakresie należności i zobowiązań

Ustalono liczne przypadki regulowania zobowiązań wobec dostawców towarów i wykonawców usług ze znacznym opóźnieniem. Opóźnienia w tym zakresie w niektórych przypadkach sięgały kilku miesięcy. Wprawdzie nie stwierdzono dotychczas zapłaty karnych odsetek za zwłokę, w

przyszłości może to jednak prowadzić do ponoszenia wydatków nieprzewidzianych w budżecie na rzecz kontrahentów z tytułu należnych odsetek ustawowych, a także kar umownych.

W zakresie gospodarki kasowej

Przyjęte rozwiązanie polegające na prowadzeniu kasy przez księgową, która sporządzała jednocześnie listy płac i dokonywała przelewów wynagrodzeń na rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe pracowników, jest sprzeczne z wypracowaną przez praktykę zasadą niełączenia równocześnie funkcji księgowej z obowiązkami kasjera. Mimo określenia instrukcją zasad tej gospodarki, praktycznie nie stworzono warunków do prawidłowego jej prowadzenia przez odpowiednie zabezpieczenie przechowywania gotówki i wyodrębnienia stanowiska kasjerki, tak by nie miały do niego dostępu osoby postronne. Stwierdzono brak okresowej kontroli wewnętrznej polegającej na niezapowiedzianym sprawdzeniu zgodności stanu kasy z dokumentami rozchodowymi i przychodowymi, bieżącego prowadzenia raportów kasowych; brak było również postanowień w instrukcji w tym zakresie.

Stwierdzono nieprawidłowe dokumentowanie wypłat gotówki polegające na braku podpisu kasjerki na dowodach rozchodowych potwierdzających wypłatę należności gotówką, a ponadto brak oznaczenia tych dowodów (za m-c sierpień 2000r) przez podanie numeru raportu i pozycji pod jaką ujęto dowód w raporcie.

Raporty sporządzane były za okresy dwutygodniowe, co jest sprzeczne z postanowieniami § 11 pkt 1 str. 4 „Instrukcji kasowej” gdzie zapisano, że raporty mają być sporządzane za okresy kilkudniowe. W świetle ostatniej zmiany ustawy o rachunkowości (art. 24 ust.5 pkt.3) księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli ujęcie wpłat i wypłat gotówką następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.

Stwierdzono ponadto, że w raportach kasowych i na dowodach KP nie powołuje się numeru czeku na podstawie którego pobrano gotówkę z banku.

W zakresie dochodów budżetowych

Wystąpiły poważne nieprawidłowości dotyczące rozliczania przyjętych na stan i wydawanych tablic rejestracyjnych, sprzedaży złomu ze zniszczonych tablic oraz odprowadzania należności uzyskiwanych za sprzedany złom na rachunek dochodów budżetu. Działania te, bądź ich zaniechanie, były sprzeczne z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych czynności organów związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz. 37), wydanego na podstawie art. 76 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.). Ponadto w całym okresie funkcjonowania Starostwa Powiatowego nie przeprowadzono (do dnia kontroli) inwentaryzacji tablic rejestracyjnych. Szczegóły zawiera protokół kontroli.

W zakresie wydatków budżetowych

Stwierdzono przypadki braku zgodności zaplanowanych wydatków wykazanych w sprawozdaniach budżetowych z wydatkami wynikającymi z uchwał Rady Powiatu. Wystąpiło (niewielkie) przekroczenie wydatków w stosunku do planu w Dz. 74 Rozdział 7551- "Opracowania geodezyjno - kartograficzne" na które dotację w kwocie 78.000 zł powiat otrzymał z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Przekroczenie dotyczyło w § 41 gdzie na plan 9.100 wykonano wydatki w kwocie 9.386 zł, oraz § 42 (na plan 1.286 zł wykonano wydatki w kwocie 1.250 zł).

Wynagrodzenia Starosty Powiatu oraz pracowników Starostwa odpowiadały wymogom określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 61, poz. 707 z późn. zm.). Jednak na objętych kontrolą listach płac brak było podstawowych, typowych dla tego rodzaju dokumentów, klauzul o sprawdzeniu dowodu księgowego pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym oraz o zatwierdzeniu kwot wynagrodzenia do wypłaty (uzupełniono w trakcie kontroli). Powyższe stanowi naruszenie przepisów art. 21 ust. 1 pkt. 6 ustawy o rachunkowości. W związku z tymi ustaleniami stwierdza się, że zalecenie pokontrolne z poprzedniej kontroli problemowej zawarte w pkt. 5 pisma RIO z dnia 12.04.2000r dotyczące zamieszczania informacji na dowodach księgowych zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29.09.1994r. o rachunkowości nie zostały w pełni wykonane.

W zakresie wydatków na podróże służbowe krajowe, stwierdzone uchybienia w większości polegały na niedokładnym wypełnianiu poleceń wyjazdu służbowego (brak stanowiska osoby delegowanej, brak wyraźnie określonego celu podróży oraz wyraźnego określenia - w przypadku jazdy pociągiem - jaką klasą PKP winien pracownik odbywać podróż itp.).

W ramach zagranicznych podróży służbowych stwierdzono fakty wystawiania poleceń wyjazdu służbowego dla osób niebędących pracownikami starostwa, z którymi zostały zawarte umowy cywilno-prawne w związku z realizacją programu PHARE. Ponadto zostały rozliczone koszty podróży osobie towarzyszącej, z którą nie została zawarta na piśmie umowa cywilno-prawna.

W zakresie realizacji zamówień publicznych

Odnotowano nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji zamówień publicznych w rejestrze, który nie posiadał cech formalnego dokumentu. Stwierdzono brak unormowań wewnętrznych zabezpieczających prawidłowość postępowania w sprawie realizacji zamówień publicznych (w formie kontroli zamieszczania ogłoszeń o zamiarze realizacji zamówień publicznych przez Starostwo przez wskazanie stanowisk odpowiedzialnych za redakcję treści ogłoszeń, zamieszczanie ich w miejscu publicznie dostępnym, ogłoszenia oraz odpowiedniego odnotowania po zdjęciu z tablicy ogłoszeń faktu podania ogłoszenia do publicznej wiadomości).

Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sposobu dokumentowania na fakturach wystawionych przez dostawcę materiałów biurowych, trybu realizacji zamówienia z powołaniem nieaktualnych przepisów, a także sposobu ewidencjonowania materiałów biurowych (konto rozrachunków z dostawcami); ewidencja została założona dopiero w II półroczu 2001 roku (pierwszy zapis z dnia 03.07.2001 roku).

Na zadnej z faktur nie odnotowano daty jej wpływu (złożenia) do Urzędu; czynność ta jest istotna dla zapewnienia terminowego regulowania, wynikających z nich zobowiązań.

W zakresie inwestycji i remontów

Finansowanie remontu Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Złotoryi odbywało się z wydzielonego rachunku inwestycyjnego, podczas gdy ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie przewiduje możliwości tworzenia innych, niż w ramach podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego, rachunków dla wydatków budżetowych.

W zakresie gospodarki rzeczowymi składnikami majątku

Stwierdzono brak formalnego zestawienia stanu ewidencyjnego inwentaryzowanych środków trwałych ze stanem ustalonym w wyniku spisu z natury, dla ujawnienia ewentualnych różnic inwentaryzacyjnych. Brak było także protokołu z rozliczenia wyników inwentaryzacji ze strony komisji inwentaryzacyjnej. Rozliczenie inwentaryzacji ograniczono do wartościowego zestawienia inwentaryzowanych składników wg ksiąg oraz wg spisu z natury podpisanego przez zastępcę głównego księgowego. Brak adnotacji o zaakceptowaniu wyników inwentaryzacji przez kierownika jednostki.

Sprawy dotyczące zabezpieczenia mienia nie zostały uregulowane w przepisach wewnętrznych. Natomiast kierownicy wydziałów złożyli pisemne oświadczenia, że ponoszą materialną odpowiedzialność za mienie będące na wyposażeniu wydziału. Zgodnie jednak z art. 124 § 1 i 2 Kodeksu pracy pracownik ponosi pełną odpowiedzialność za powierzone mu mienie wtedy, jeżeli zostało mu ono powierzone z obowiązkiem zwrotu lub rozliczenia się. Ponadto należy dodać, że przekazanie mienia powinno być udokumentowane w sposób pozwalający stwierdzić jaki sprzęt otrzymali pracownicy, za który ponoszą odpowiedzialność materialną.

Dopiero w opracowanej w trakcie kontroli "Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie", unormowano w sposób wyczerpujący sprawę zabezpieczenia i odpowiedzialności za powierzone pracownikom mienie.

Spośród przyczyn powstania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości do istotniejszych należy zaliczyć:

- 1) nieprzestrzeganie w pełni procedur przewidzianych w przepisach regulujących gospodarkę finansową, tj.: ustawy o rachunkowości, ustawy o samorządzie powiatowym oraz w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych, a także w przepisach wewnętrznych.
- 2) niepełne dostosowanie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową powiatu do obowiązującego stanu prawnego.

Za prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej odpowiedzialność ponoszą Starosta jako kierownik jednostki oraz Skarbnik Powiatu.

Należy pozytywnie ocenić fakt usunięcia szeregu nieprawidłowości już w trakcie trwania kontroli, w tym opracowanie nowych przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową.

Przedstawiając powyższe do wiadomości Pana Starosty Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), wnosi o wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień przedstawionych w niniejszym wystąpieniu oraz opisanych szczegółowo w protokole kontroli, a zwłaszcza o:

1. Zorganizowanie gospodarki kasowej zgodnie z obowiązującą „Instrukcją kasową” z wykorzystaniem uwag zawartych w protokole, w tym bezwzględne oddzielenie czynności kasjera i księgowej na tym stanowisku; przeprowadzanie okresowych kontroli kasy oraz wyeliminowanie pozostałych stwierdzonych uchybień, bądź odstąpienie od prowadzenia kasy.
2. Przestrzeganie zasady terminowego realizowania zobowiązań wobec kontrahentów, zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Zamieszczanie dekretacji na dokumentach w miejscu do tego przeznaczonym, przez podanie sposobu ujęcia wydatków na właściwych kontach w księgach rachunkowych i wpisaniu klasyfikacji budżetowej, zgodnie z wymogami „Instrukcji kontroli i obiegu i dokumentów.....”.
4. Prawidłowe wypełnianie poleceń wyjazdu służbowego oraz wpisywanie w miejscu do tego przeznaczonym marki i numeru rejestracyjnego samochodu jakim ma być odbywana podróż w przypadku odbywania podróży samochodem własnym pracownika, dla zapewnienia rozliczania kosztów podróży zgodnie ze stanem faktycznym.
5. Ustalanie warunków rozliczania kosztów podróży z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Starostwa w umowach cywilno – prawnych zawieranych na wykonanie określonych zadań i ściśle ich przestrzeganie.
6. Zlikwidowanie rachunku inwestycyjnego w Starostwie i w podległych jednostkach organizacyjnych, stosownie do przepisów art. 191 ustawy o finansach publicznych.
7. Uporządkowanie gospodarki drukami ścisłego zarachowania zarówno w zakresie odpowiedniego ich zabezpieczenia jak i wydawania. Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt. 4 instrukcji w sprawie gospodarki drukami ścisłego zarachowania mogą one być wydawane kasjerce jedynie za

pokwitowaniem w ewidencji na podstawie pisemnego zamówienia. Ewidencją należy bezwzględnie objąć czeki gotówkowe i arkusze spisu z natury i karty drogowe, zgodnie z przepisami § 2 pkt. 1 lit. a instrukcji w sprawie gospodarki drukami ścisłego zarachowania. Wprowadzony w trakcie kontroli zarządzeniem z 5.12.2001r obowiązek ewidencjonowania dowodów rejestracyjnych pojazdów i praw jazdy jako druków ścisłego zarachowania może być realizowany w odrębnej ewidencji w Wydziale Komunikacji z uwagi na istniejące w tym wydziale dobre warunki do bezpiecznego przechowywania tych druków.

8. Prowadzenie odrębnych wykazów nowych tablic rejestracyjnych pojazdów przyjętych i wydanych, z wyszczególnieniem danych o posiadanych i wydawanych przez organ tablicach oraz wykazu tablic zwróconych organowi w wyniku wyrejestrowania lub przerejestrowania pojazdu, tj. zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych czynności organów związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 37). Zamieszczanie niezbędnych informacji w wykazach niezwłocznie po otrzymaniu, wydaniu albo zwróceniu tablic rejestracyjnych oraz danych i informacji o tablicach rejestracyjnych tymczasowych zwróconych organowi rejestrującemu, zgodnie z wymogiem zawartym w §12 ust. 4 ww. rozporządzenia w związku z art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), w zależności od tego, czy spełniają warunki techniczne umożliwiające ich ponowne wydanie. Przeprowadzanie każdego roku inwentaryzacji tablic rejestracyjnych pojazdów – jako rzeczowych składników majątku – zgodnie z wymogami zawartymi w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), ponadto niszczenie, co najmniej raz na kwartał, tablic rejestracyjnych pojazdów zwróconych Starostwu, w sposób uniemożliwiający ich powtórne wykorzystanie – zgodnie z wymogiem zawartym w § 12 pkt 5 (z zastrzeżeniem ust. 7) powołanego rozporządzenia oraz zobowiązanie pracowników odpowiedzialnych za sprzedaż złomu uzyskanego ze zniszczonych tablic rejestracyjnych do bezzwłocznego przekazywania kwot uzyskanych za sprzedany złom na rachunek dochodów budżetu.
9. Rozważenie możliwości nadania prowadzonemu w Starostwie rejestrowi zamówień publicznych cech dokumentu formalnego oraz oznaczania umów związanych z realizacją tych zamówień wg numeracji przyjętej w rejestrze.
10. Dokumentowanie faktu podania do publicznej wiadomości (terminów i miejsca) ogłoszeń o przetargach na realizację zamówień publicznych i powierzenie obowiązków w tym zakresie wyznaczonemu pracownikowi.
11. Rozważenie zasadności zlecenia usług w zakresie nadzoru nad robotami budowlanymi, prowadzonymi na terenie Powiatu Złotoryjskiego, Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego pełniącemu ogólny nadzór budowlany w powiecie (kolizja kompetencji).

12. Egzekwowanie od osób mających sprawować funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego obowiązku składania pisemnych oświadczeń, iż podejmują się pełnienia tej funkcji ze świadomością odpowiedzialności karnej i zawodowej, w oparciu o znajomość obowiązków, technologii robót oraz obowiązujących przepisów, a także obowiązku prawidłowego prowadzenia dziennika budowy przez sprawujących nadzór i kierujących robotami budowlanymi oraz prawidłowego opisywania faktur związanych z realizacją zamówień publicznych.
13. Spowodowanie objęcia ewidencją wszystkich druków kart drogowych, będących drukami ścisłego zarachowania, przyjmowanych na stan Starostwa oraz wypełnianie tych kart z podaniem pełnych informacji, zgodnie z treścią druku.
14. Wyeliminowanie w gospodarce środkami rzeczowymi nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg inwentarzowych, ruchu środków trwałych, inwentaryzacji i odpowiedzialności za powierzone składniki mienia omówionych szczegółowo na str. 53 – 60 protokołu.
15. Podjęcie działań mających na celu wypełnienie ustawowego obowiązku określonego w art. 4 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 5.06.1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592), art.9 ust.2 ustawy z dnia 25.10.1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123), oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27.06.1997r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.).

Stosownie do 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

Janusz Maślanka

Przewodniczący Rady Powiatu