

Wrocław, 14 grudnia 2009 roku

WK.660/P-12/K-47/09

**Pan
Artur Zych
Starosta Lwówecki**

**Aleja Wojska Polskiego 25A
59-600 Lwówek Śląski**

Regionalna Izba Obrachunkowa, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w Starostwie, w okresie od 10 sierpnia do 23 października 2009 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Lwóweckiego.

Ponadto przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Zarządzie Dróg Powiatowych w Lwówku Śląskim. Na podstawie jej ustaleń, zawartych w odrębnym protokole, Izba skieruje do kierownika jednostki wystąpienie pokontrolne, które zostanie przekazane Panu do wiadomości.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół podpisany 23 października 2009 roku przez Starostę oraz Skarbnika Powiatu.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w Starostwie przy realizacji następujących zadań.

W zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej

Nie zostały przeprowadzone, ujęte w planie na 2008 rok, kontrole przestrzegania procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, obejmujące co najmniej 5% wydatków poniesionych w 2008 roku w Starostwie i Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, co stanowiło niedopełnienie przez Przewodniczącego Zarządu obowiązku wynikającego z art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

W Instrukcji kasowej i Zakładowym planie kont podano ogólne zasady prowadzenia raportów kasowych, lecz nie opisano przyjętego sposobu ich prowadzenia, co stanowiło zaniechanie obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223). W zakładowym planie kont nie przewidziano funkcjonowania konta 204, na którym księgowane były rozrachunki z tytułu pożyczek udzielonych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z §12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020, ze zm.) plan kont należy uzupełnić o konta służące do księgowania operacji gospodarczych występujących w jednostce, zgodnie co do treści ekonomicznej z odpowiednimi kontami planu kont.

W zakresie sprawozdawczości i księgowości

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych j.s.t. za 2008 rok wykazano należności (w tym zaległości) z tytułu najmu nieruchomości stanowiących własność powiatu w kwocie 573,82 zł pomimo, że na kontach poszczególnych najemców były zaewidencjonowane zaległości w łącznej kwocie 1.639,90 zł. W trakcie kontroli, w dniu 19.08.2009 roku, sporządzono korektę sprawozdania Rb-27S za 2008 rok. Wykazanie w sprawozdaniu kwot niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.)

W jednostce, gdzie były prowadzone dzienniki częściowe oznaczone jako: Starostwo Powiatowe, Fundusz Geodezyjny, Fundusz Ochrony Środowiska, PFRON, Fundusz Świadczeń Socjalnych, Konto depozytowe. Nie sporządzono zestawienia obrotów i sald na 31.12.2008 roku, naruszając tym art. 14 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

Dowody KP, dokumentujące wpłatę z tytułu opłaty ewidencyjnej, nie były rejestrowane w prowadzonym komputerowo raporcie kasowym, chronologicznie w momencie wpłaty, a zbiorczo w ostatniej pozycji raportu w dokumencie sumarycznym, gdzie zapisane były pojedynczo kolejne dowody KP – Kasa przyjmie. Nie były podane numery KP - druku ścisłego zarachowania. Dowody źródłowe wpłaty gotówki i wypłaty gotówki z kasy (wydruki komputerowe) nie miały nadanych numerów raportu kasowego i pozycji raportu kasowego. Powyższą nieprawidłowość wyeliminowano w trakcie kontroli.

Anulowane dowody KP nr 016687 i 16688 - dołączone do raportu kasowego - nie były przekreślone z zapisem „anulowanie”, co było niezgodne z §9 pkt 2 Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania.

W księgach rachunkowych nie ewidencjonowano, w okresach sprawozdawczych, zmian w stanie składników majątku, związanych z otrzymaniem i sprzedażą gruntów stanowiących własność powiatu, co pozostawało w sprzeczności z przepisami art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Kontrola wykazała, że jednorazowo pod datą 31.12.2008 roku ze stanu konta 011 wyksięgowano kwotę 92.829,53 zł tytułem zmniejszenia (per saldo) stanu wartościowego gruntów. Faktycznie w trakcie 2008 roku wystąpiły zwiększenia w kwocie 2.880,00 zł i zmniejszenia w kwocie 95.709,53 zł wartości gruntów. Naruszono tym samym, określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, zasady funkcjonowania konta 011, że na stronie Wn konta 011 księguje się w szczególności przychody środków trwałych, a na stronie Ma – zmniejszenia ich wartości początkowej.

W zakresie wydatków budżetowych

Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku kierowca-konserwator przyznano, na podstawie art. 151¹§ 4 Kodeksu pracy, ryczałt miesięczny za godziny nadliczbowe w kwocie 130 zł, bez ustalenia na piśmie liczby godzin nadliczbowych przyjętych do obliczenia ryczałtu. Na podstawie kart drogowych z czerwca 2008 roku stwierdzono, że pracownik przepracował łącznie 18 godzin i 55 minut nadliczbowych, w tym 18 godzin i 10 min z dopłatą 50 % oraz 45 min w godzinach nocnych. W złożonym wyjaśnieniu Sekretarz oświadczyła, że do ustalenia kwoty ryczałtu przyjęto 14 godzin (nadliczbowych), a ponad ryczałt wypłacano równowartość dopłat do godzin nadliczbowych przepracowanych w poszczególnych miesiącach, co jednak nie zostało potwierdzone stosownym dokumentem. Ponieważ pracownikowi, który wykonywał pracę w wymiarze wyższym niż było to przewidziane, przysługuje roszczenie o dopłatę do ustalonego ryczałtu (por. wyrok SN z dnia 20 maja 1998 r., I PKN 143/98), zasady ustalenia ryczałtu winny być precyzyjnie określone w formie pisemnej.

Przy realizacji umowy nr OR-75/2008 zawartej 8 grudnia 2008 roku na wykonanie malowania pomieszczeń Starostwa nie były przestrzegane jej postanowienia, bowiem wykonawca nie zgłosił pisemnie gotowości odbioru wykonanych prac, stosownie do ustaleń stron, zawartych w § 9 ust. 2 umowy. Nie sporządzono również kosztorysu powykonawczego stanowiącego, zgodnie z § 6 ust. 1 umowy, podstawę rozliczenia wykonanych prac.

W zakresie gospodarki mieniem powiatu

W podawanych do publicznej wiadomości wykazach nieruchomości stanowiących własność powiatu przeznaczonych do sprzedaży, nie dopełniono wynikającego z art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) obowiązku określenia terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy.

W praktyce, ogłoszenia o przetargu podano do publicznej wiadomości po upływie 22, 36 i 38 dni od dnia podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, podczas gdy – zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – termin ten nie może być krótszy niż 6 tygodni.

Wobec jednego z dłużników (najemcy lokalu użytkowego nr 21 o powierzchni 21,60 m² w okresie od 1 października do 30 listopada 2008 roku i lokalu użytkowego nr 8 o powierzchni 16,80 m² w okresie od 2 grudnia 2008 roku do 30 listopada 2011 roku) nie podjęto skutecznych czynności windykacyjnych w trybie wynikającym z § 9 pkt 2 umowy najmu nr 9/2008 zawartej 2 grudnia 2008 roku, na podstawie której wynajmujący może rozwiązać umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia, po uprzednim pisemnym wezwaniu najemcy do zapłaty zaległego czynszu w terminie 1. miesiąca od wezwania, w przypadku gdy najemca zalega z zapłatą czynszu za dwa pełne okresy płatności. Powyższa nieprawidłowość była spowodowana brakiem przepływu informacji pomiędzy wydziałami Starostwa i brakiem uregulowań wewnętrznych w powyższym zakresie. W trakcie

kontroli, pismem z 17.09.2009 roku, rozwiązano umowę najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia.

Saldo konta 011 – Środki trwałe nie odzwierciedlało faktycznego stanu majątku powiatu, co było spowodowane objęciem ewidencją na tym koncie, oprócz wartości gruntów stanowiących własność powiatu, również wartości gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. W wyjaśnieniu z 7 października 2009 roku Skarbnik powołał art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości, według którego aktywami są kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Jednakże art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości wyodrębnia środki trwałe jako 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 grunty. Grunty z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie są przeznaczone na potrzeby jednostki, lecz na mocy art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały przekazane do gospodarowania Starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej. Zasadne jest objęcie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa ewidencją pozabilansową w celu zachowania nad nimi kontroli oraz z uwagi na obowiązek inwentaryzacji znajdujących się w jednostce składników aktywów będących własnością innych jednostek.

Umorzenie pozostałych środków trwałych objętych ewidencją na koncie 013 – Pozostałe środki trwałe, podlegających jednorazowemu umorzeniu przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do używania, księgowano stosując zapis: konto 013 Wn i konto 072 Ma, podczas gdy zgodnie z zasadami określonymi w wymienionym wyżej rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku oraz uregulowaniami zawartymi w zakładowym planie kont umorzenie powinno być księgowane w korespondencji z kontem 400 – Koszty według rodzajów.

Dokumentacja związana z inwentaryzacją przeprowadzoną od 26 października do 30 grudnia 2005 roku metodą spisu z natury środków trwałych, nie spełniała wszystkich wymogów instrukcji w sprawie gospodarowania majątkiem trwałym (...), gdyż między innymi brak było pisemnych oświadczeń osób odpowiedzialnych materialnie, złożonych przed rozpoczęciem i po zakończeniu spisu z natury, wymaganych na podstawie § 15 ust. 1 i § 16 ust. 1 powołanej powyżej instrukcji.

Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych (niedobór pozostałych środków trwałych w kwocie 1.286,00 zł) wyjaśniono, lecz nie rozliczono w księgach rachunkowych roku, na który przypadał termin inwentaryzacji, wbrew dyspozycji wynikającej z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Niedobór został rozliczony w sierpniu 2006 roku.

W zakresie zadań zleconych

Oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem

było wykonanie usług geodezyjnych w 2008 roku, oraz badania i oceny złożonych ofert, dokonała komisja przetargowa w składzie dwóch osób pomimo, że Starosta na podstawie wniosku o udzielenie zamówienia na przedmiotowe usługi z 22.01.2008 r., powołał komisję w składzie trzech osób. Naruszono tym art. 19 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 52/111/2007 Zarządu Powiatu Lwóweckiego z 11.09.2007 roku w sprawie uchwalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych.

W przedmiotowym postępowaniu komisja przetargowa uznała ofertę oznaczoną numerem 4 za ważną pomimo, że wykonawca załączył kserokopię zaświadczenia o zmianie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej z 2 lutego 2005 roku potwierdzonego za zgodność jego treści ze stanem na dzień 1 lutego 2007 roku, podczas gdy w pkt. 5.1.2. specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawiający wymagał załączenia aktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej wystawionego nie wcześniej niż 6 m-cy przed upływem terminu składania ofert. Termin składania ofert upływał z dniem 7.03.2008 roku. Powyższa nieprawidłowość nie miała jednak wpływu na wynik postępowania, ponieważ została wybrana tańsza oferta.

Przedstawiając powyższe Panu Staroście Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

WNIOSKI POKONTROLNE

1. Uzupełnienie Zakładowego planu kont o konta służące do księgowania operacji gospodarczych występujących w jednostce, stosownie do dyspozycji §12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020, ze zm.).
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223) w szczególności poprzez:
 - a) sporządzanie zestawienia obrotów i sald dzienników częściowych, stosownie do art. 14 ust. 3,
 - b) objęcie ewidencją na koncie 011 – Środki trwałe wyłącznie gruntów stanowiących własność powiatu, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 15,
 - c) ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego operacji związanych ze zmianami w stanie środków trwałych, stosownie do art. 20 ust. 1,
 - d) rozliczanie różnic inwentaryzacyjnych według zasad określonych w art. 27 ust. 2 ustawy.

3. Określenie w Instrukcji kasowej i Zakładowym planie kont sposobu prowadzenia raportów kasowych, stosownie do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości .
4. Dokonywanie zapisów w urządzeniach księgowych, zwłaszcza na kontach: 011, 013, 072, 400 zgodnie z opisem tych kont zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.
5. Rzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, stosownie do §9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).
6. Sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zawierających wszystkie informacje wymagane art. 35. ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 roku Nr 261, poz. 2603 ze zm.), oraz podawanie do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargu z zachowaniem terminu określonego w art. 38 ust. 2 tej ustawy.
7. Skuteczne prowadzenie przewidzianych przepisami Kodeksu cywilnego czynności windykacyjnych wobec osób zalegających z opłatami czynszu najmu.
8. Precyzyjne określenie na piśmie zasad przyznawania ryczałtu miesięcznego za godziny nadliczbowe kierowcy, na podstawie art 151¹§ 4 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94, ze zm.).
9. Przestrzeganie postanowień umów zawartych z wykonawcami robót budowlanych, a w szczególności egzekwowanie od wykonawców odbioru robót po pisemnym zgłoszeniu gotowości ich odbioru, na podstawie kosztorysu powykonawczego.
10. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. Z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 za zm.), a w szczególności:
 - a) ustalanie wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane według zasad określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 1 ustawy,
 - b) dokonywanie oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz badania i oceny ofert przez komisję przetargową w składzie co najmniej trzech osób, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu 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 daty 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
Józef Stanisław Mrówka
Przewodniczący Rady Powiatu