

Wrocław, 30 sierpnia 2013 roku

WK.60/P-3/K-20/13

**Pan
Rafael Rokaszewicz
Starosta Głogowski**

**ul. Sikorskiego 21
67-200 Głogów**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (teksty jednolity: Dz.U. z 2012 roku poz. 1113) przeprowadziła w okresie od 26 marca do 28 czerwca 2013 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej powiatu głogowskiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia szczegółowo przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym 28 czerwca 2013 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto przeprowadzono kontrolę w Technikum nr 6 w Głogowie. W oparciu o ustalenia kontroli ujęte w odrębnym protokole podpisanym 21 czerwca 2013 roku, Izba wystosowała wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Staroście do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Starostwa, którzy przygotowywali na potrzeby kontroli dokumenty, opracowywali wymagane informacje oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości

W 2011 i 2012 roku nieprawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych operacje przekazania dochodów na rachunek budżetu powiatu głogowskiego przez jednostki budżetowe, tj. po stronie Wn konta 222-Rozliczenie dochodów budżetowych oraz po stronie Ma konta 133-1 ze znakiem minus. Było to niezgodne z zasadami ewidencji księgowej na koncie 222 wskazanymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 289) stanowiącymi, że rozliczenia z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych powinno się ujmować na stronie Ma konta 222 w korespondencji z kontem 133-Rachunek budżetu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku poz. 330), zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Zapłacone odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 841.380,30 zł w 2011 roku oraz 869.331,27 zł w 2012 roku ujmowano na stronie Wn konta 409-Pozostałe koszty rodzajowe, co było niezgodne z zakładowym planem kont, stanowiącym załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 70/2010 z 31 grudnia 2010 roku Starosty Powiatu Głogowskiego w sprawie polityki rachunkowości, a następnie zakładowym planem kont stanowiącym załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 26/2012 z 18 czerwca 2012 roku w sprawie zmiany zarządzenia Nr 70/2010 Starosty Głogowskiego w sprawie polityki rachunkowości z dnia 31 grudnia 2010 roku, według których odsetki od obligacji, odsetki od kredytów i pożyczek należało ujmować po stronie Wn konta 751-Koszty finansowe. Również według opisu konta 751-Koszty finansowe zawartego w Planie kont dla jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) odsetki od obligacji, odsetki od kredytów i pożyczek ujmuje się na stronie Wn konta 751-Koszty finansowe.

Dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczych związanych ze sprzedażą nieruchomości w latach 2010-2012 nie zawierały wskazania miesiąca ujęcia faktur w księgach rachunkowych, podpisu osoby odpowiedzialnej za wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji). Było to niezgodne z przepisami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, a także przepisami wewnętrznymi ustalonymi w Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów księgowych, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 70/2010 Starosty Powiatu Głogowskiego z 31 grudnia 2010 roku w sprawie polityki rachunkowości.

Umorzenie pozostałych środków trwałych w miesiącu wydania ich do używania ewidencjonowano na stronie Ma konta 072 – Umorzenie pozostałych środków trwałych, i na stronie Wn konta 013 – Pozostałe środki trwałe, zamiast Wn konta 401 – Zużycie materiałów i energii. Kwotę 3.544,23 zł wynikającą z faktury Nr FA/00653/P1-M07/12 z 23 kwietnia 2012 roku za zakup mebli zewidencjonowano na stronie Wn 401 oraz na stronie Ma konta 201, zamiast na stronie Ma konta 013. Powyższe było niezgodne z opisem do konta 072 w Zakładowym Planie Kont, który wskazywał, że umorzenie pozostałych środków trwałych księgowane powinno być w korespondencji z kontem 401. Ponadto zmniejszenia z tytułu likwidacji pozostałych środków trwałych w 2011 i 2012 roku księgowano po stronie Wn konta 013- Pozostałe środki trwałe oraz po stronie Ma konta 072 - Umorzenie pozostałych środków trwałych ze znakiem minus, co było niezgodne z opisem do konta 072 zawartym w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...)

W latach 2010-2012 nie zamykano ksiąg pomocniczych, co było niezgodne z art. 12 ust. 2 pkt 1 i art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, które stanowią, że księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą księgi pomocnicze, a te zamyka się na dzień kończący rok obrotowy. W konsekwencji, brak było możliwości ustalenia sald końcowych oraz początkowych dla danego roku.

Nie dokonywano uzgodnień zapisów na kontach ksiąg pomocniczych z kontami księgi głównej, wbrew art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej, prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

Nie sporządzano zestawień sald kont ksiąg pomocniczych, co było niezgodne z art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządza się zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych.

Zmian w stanie środków trwałych dokonywano w innych miesiącach, niż wynikało to z dokumentów źródłowych, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dotyczyło to: działki gruntowej nr 87/3 wraz z budynkiem gospodarczym o wartości 35.679,30 zł - umowa darowizny zawarta została 20 czerwca 2011 roku, ujęcie w ewidencji nastąpiło dopiero 29 grudnia 2011 roku; budynku garażowo – magazynowego nr działki 468/6 o wartości 460.900 zł - sprzedaż nastąpiła 5 października 2012 roku i do dnia kontroli (czerwiec 2013 r.) środek trwały nie został zdjęty z ewidencji środków trwałych.

Polecenia przelewów na podstawie, których przekazywano dochody z tytułu mienia Skarbu Państwa w latach 2010-2011 do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego nie były zatwierdzone do wypłaty przez osoby do tego upoważnione. Zgodnie z przepisami Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów księgowych, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 70/2010 Starosty Powiatu Głogowskiego z 31 grudnia 2010 roku w sprawie polityki rachunkowości, osobami upoważnionymi do podpisywania dyspozycji przelewów był Starosta lub Wicestarosta oraz Skarbnik lub Naczelnik Wydział Finansowo-Budżetowego. W 2012 roku przelewy w tym zakresie zatwierdzane były jedynie przez Naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Wykonawcy zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1018D m. Szczepów – odcinek drogi dojazdowej do gruntów rolnych” zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej o wartości 12.379,63 zł powinno zostać zwrócone do 28 listopada 2012 roku (końcowy odbiór robót nastąpił 29 października 2012 roku). Tymczasem gwarancję zwrócono mu dopiero 10 czerwca 2013 roku wbrew art. 151 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 907) zgodnie z którym zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane. Podobnie wykonawcy zadania pn. „Termomodernizacja budynku I Liceum Ogólnokształcące” zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej o wartości 32.453,29 zł oraz zabezpieczenie gotówkowe w wysokości 228,68 zł powinny zostać zwrócone 19 stycznia 2013 roku. Tymczasem dokonano tego dopiero 21 czerwca 2013 roku.

W zakresie długu publicznego, przychodów i rozchodów budżetu

Zespół Opieki Zdrowotnej wykazywał w części B Poręczenia i gwarancje sprawozdań jednostkowych Rb-Z na koniec IV kwartału 2011 i 2012 roku kwoty, będące w rzeczywistości zobowiązaniami Powiatu Głogowskiego, z tytułu udzielonych przez Powiat poręczeń kredytów zaciąganych przez Zespół Opieki Zdrowotnej oraz spłacanych przez powiat rat kredytowych wraz z odsetkami, w następstwie udzielonych przez Powiat poręczeń, wykazanych w pozycji F1 Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego - 10.596.619,10 zł i 9.453.431,29 zł, w pozycji F2 Wartość nominalna wymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego- 1.149.306,58 zł, 1.143.187,81zł, w pozycji F3 Wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym - 2.500.000 zł i 0 zł. Kwoty te (korekta sprawozdania za 2011 rok) przeniesiono do sprawozdań zbiorczych Rb-Z Zarządu Powiatu Głogowskiego. Wykazywanie w sprawozdaniach jednostkowych SP ZOZ, a następnie zbiorczych Zarządu Powiatu, zobowiązań wynikających z udzielonych przez powiat głogowski poręczeń dla kredytów zaciąganych przez SP ZOZ było niezgodne z § 4 ust. 1 i ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (DZ. U. nr 43, poz. 207), według których w zestawieniu Poręczenia i gwarancje - należy wykazać m.in. potencjalne zobowiązania ciężące na jednostce z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji, jak również zobowiązania wymagalne, które jednostka udzielająca poręczenia (gwarancji) musi spłacić za dłużnika (tj. beneficjenta umowy poręczenia lub gwarancji) w przypadku uruchomienia poręczenia (gwarancji), czyli realizacji umowy poręczenia (gwarancji). To powiat głogowski udzielał poręczeń, a SP ZOZ był beneficjentem umów poręczenia. Ponadto według § 10 ust. 6 ww. rozporządzenia jednostki będące odbiorcami sprawozdań mogą kontrolować merytoryczną prawidłowość złożonych sprawozdań. Zobowiązania ciężące na powiecie głogowskim z tytułu udzielonych poręczeń kredytów zaciąganych przez SP ZOZ wykazano w łącznych sprawozdaniach Rb-Z Zarządu Powiatu Głogowskiego na koniec IV kwartału 2011 i 2012 roku.

W części D „Uzupełniające dane o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zawartych umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych” łącznych sprawozdań Rb-Z Zarządu Powiatu Głogowskiego i własnych jednostkowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec IV kwartału 2011 i 2012 rok nie wykazano zobowiązania wynikającego z umowy Nr 6/ABC/2011/O/Poznań/PO94A z 12 stycznia 2011 roku za korzystanie z publikacji on-line, w okresie abonamentowym od 1 stycznia 2011 roku do 31 grudnia 2013 roku, w wysokościach- 19.135,55zł na koniec IV kwartału 2011 roku i 9.567,77 zł na koniec IV kwartału 2012 roku. Obowiązek i sposób ujmowania tych zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z wynikał z § 10 ust. 1 i ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do

rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych (...).

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

Przy sprzedaży w 2012 roku prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej przy ul. Słowiańskiej w Głogowie wykaz nieruchomości przeznaczony do sprzedaży nie zawierał powierzchni nieruchomości, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku Nr 102 poz. 651 ze zm.).

Informacja o wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy części gruntu działki nr 61 przy ul. Sikorskiego 21, obręb 4 „Chrobry” nie została zamieszczona na stronie internetowej powiatu, niezgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wierzytelność z tytułu rozłożonej na raty ceny sprzedaży w 2010 roku nieruchomości działki nr 1319/1 położonej na skraju zabudowań wsi Kotła stanowiącej własność Skarbu Państwa, nie została zabezpieczona. Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w takim przypadku wierzytelność jednostki samorządu terytorialnego podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Wniosek o wpis hipoteki w celu zabezpieczenia wierzytelności złożony został w Sądzie Rejonowym w Głogowie dopiero 18 kwietnia 2013 roku.

Nie podejmowano na bieżąco czynności w celu egzekwowania zaległych należności oraz naliczania odsetek od nieterminowych wpłat przy umowach najmu i dzierżawy nieruchomości stanowiących własność powiatu oraz Skarbu Państwa, położonych w obrębie Powiatu Głogowskiego. Od dzierżawców gruntów i lokali, którzy dokonywali nieterminowych wpłat czynszu, w niektórych przypadkach nie pobierano odsetek wbrew postanowieniom zawartym w umowach najmu i dzierżawy.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Starosty, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku poz. 330), a w szczególności:
 - a) art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną,

- b) art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym księgi rachunkowe zamyka się na dzień kończący rok obrotowy,
 - c) art. 16 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej,
 - d) art. 18 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządza się zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, a na dzień inwentaryzacji - zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników aktywów,
 - e) art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym,
 - f) art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.
2. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 289) oraz zasad (polityki) rachunkowości przyjętej w jednostce, w szczególności w zakresie zasad ewidencji operacji gospodarczych na kontach: 133 – Rachunek budżetu; 013 - Pozostałe środki trwałe; 072 – Umorzenie pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych; 222 - Rozliczenie dochodów budżetowych; 401 – Zużycie materiałów i energii; 751 - „Koszty finansowe”
 3. Przestrzeganie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów księgowych, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 70/2010 Starosty Powiatu Głogowskiego z 31 grudnia 2010 roku w sprawie polityki rachunkowości, a w szczególności w zakresie zatwierdzania przelewów.
 4. Dokonywanie zwrotu gwarancji ubezpieczeniowych oraz zabezpieczenia gotówkowego wnoszonych przez wykonawców wyłonionych w postępowaniu o udzielenia zamówienia publicznego zgodnie z terminami wynikającymi z zawartych umów oraz stosownie do art. 151 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2013 roku poz. 907)
 5. Sporządzanie sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostkowych, łącznych i zbiorczych zgodnie z §4 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (DZ. U. nr 43, poz. 207) oraz zgodnie z rozdziałem 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia,

- a w szczególności z uwzględnieniem: §4 dotyczącego wykazywania zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, §10 dotyczącego ujmowania w sprawozdaniu zobowiązań, wynikających z umów zawartych, na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku nr 102 poz. 651 ze zm.), w szczególności:
 - a) sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, dzierżawy i oddania w najem w sposób zgodny z art. 35 ust. 1 ustawy;
 - b) określanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę wymaganych informacji, zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy;
 - c) w przypadku sprzedaży nieruchomości na raty dokonywanie zabezpieczenia wierzytelności stosownie do art. 70 ust. 2 ustawy.
 7. Bieżące monitorowanie stanu należności z tytułu dzierżawy i najmu nieruchomości, a w przypadku wystąpienia należności, których termin zapłaty minął, podejmowanie bez zbędnej zwłoki czynności w dochodzeniu należności, a także pobieranie odsetek za zwłokę zgodnie z przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. u. Nr 16, poz. 93 ze zm.) oraz zawartymi umowami.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia 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, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędna jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:
Marek Groffik
Przewodniczący
Rady Powiatu Głogowskiego