

Wrocław, 6 lutego 2003 r.

WK.0913/P-23/K-6302

**Pani
Bożena Ankowitsch
Dyrektor Domu Dziecka
w Małkowicach**

**ul. Klasztorna 1
55-080 Kąty Wrocławskie**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na mocy ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w Domu Dziecka w Małkowicach, w okresie od 20 listopada do 20 grudnia 2002 roku, kontrolę doraźną, którą objęto zasady prowadzenia rachunkowości, dokonywania wydatków i gospodarki mieniem w 2001 roku, z uwzględnieniem danych z poprzednich okresów sprawozdawczych oraz bieżącej działalności jednostki na przykładzie losowo wybranych i udokumentowanych operacji finansowo-księgowych.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole, którego jeden egzemplarz w dniu podpisania wręczono Pani Dyrektor. Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie działalność finansowa Domu Dziecka prowadzona była bez zachowania obowiązujących zasad w zakresie rachunkowości, polegających na właściwym i pełnym ujmowaniu dochodów i wydatków w ewidencji księgowej oraz bieżącym i rzetelnym rozliczaniu dochodów i wydatków budżetowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Na podstawie uzyskanych wyników kontroli stwierdzono występowanie przypadków naruszenia obowiązujących przepisów oraz występowania niekorzystnych zjawisk w podanym niżej zakresie.:

Sprawy ogólnie-organizacyjne

Dyrektor Domu Dziecka nie posiadała szczegółowego zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności, który zgodnie z § 10 pkt 4 Regulaminu Domu Dziecka winien opracować Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

Zarząd Powiatu nie upoważnił Dyrektora jednostki do składania oświadczeń woli, o których mowa w art. 48 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

Zakresu obowiązków, odpowiedzialności i kompetencji adekwatnych do zajmowanego stanowiska, nie posiadała również Gł. Księgowa Wanda Makowska.

Nie dokonano aktualizacji wprowadzonej w życie 1 kwietnia 1996 roku „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych”. Instrukcja ta została opracowana na podstawie przepisów, które nie obowiązywały już w czasie jej wprowadzania, a mianowicie: uchwały Rady Ministrów z 24 sierpnia 1973 roku w sprawie głównych księgowych i dyplomowanych biegłych księgowych oraz badania i zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych jednostek organizacyjnych i zarządzenia Ministra Finansów z 23 listopada 1972 roku w sprawie ogólnych zasad rachunkowości i jednostek gospodarki społecznej.

„Regulamin kontroli wewnętrznej Domu Dziecka w Małkowicach”, wprowadzony w życie z dniem 8 lutego 2002 roku Zarządzeniem nr 10 Dyrektora Domu Dziecka z 23 stycznia 2002 roku, został opracowany w oparciu o nieobowiązujące przepisy uchwały Nr 57 Rady Ministrów z 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 1991 roku w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Poza tym regulamin nie zawierał unormowań ustanowionych w art. 35a ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155 poz. 1014 ze zm.).

Gospodarka pieniężna i rozrachunki

Stosowany w jednostce w formie wydruku komputerowego „Ramowy Plan Kont”, który zawierał stosowane w jednostce konta, nie spełniał wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt. 3 ustawy o rachunkowości, gdyż nie określał przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, nie obejmował wszystkich kont analitycznych stosowanych w księgowości, nie określał daty od kiedy był stosowany, nie został wprowadzony przez Dyrektora do stosowania w jednostce.

Nie stosowano przepisów instrukcji kasowej, gdyż kontrola kasy wykazała, że w kasie rzeczywisty stan gotówki był wyższy od maksymalnej kwoty zapasu gotówki określonej w Instrukcji.

W jednostce nie sporządzano protokołów zdawczo-odbiorczych przy przekazywaniu kasy w związku z przebywaniem kasjerki na urlopie wypoczynkowym.

Skontrolowane raporty kasowe nie spełniały wymogów dowodu księgowego określonych w art. 21, ust. 1, 3, 4, 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, gdyż nie posiadały numeru identyfikacyjnego, daty dokonania operacji, wartości dokonanej operacji, podpisu wystawcy dowodu, stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację. Nie wprowadzano do nich kompletnie i poprawnie wszystkich zakwalifikowanych do zaksięgowania w danym miesiącu dowodów księgowych, nie zapewniono ciągłości zapisów oraz bezbłędności działania stosowanych procedur obliczeniowych. Zapisy nie były uporządkowane chronologicznie. Nie ujmowano wpłat i wypłat gotówką w tym samym dniu, w którym zostały dokonane, a zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

Wystawiano dowody przyjęcia gotówki do kasy i jej rozchodu z pominięciem zapisów w raporcie kasowym; 30 stycznia 2001 roku został wystawiony dowód przyjęcia do kasy KP nr 290 kwoty 3.176,50 zł, lecz kwota ta nie została ujęta w żadnym z udostępnionych raportów kasowych z 2001 roku (nr 1- 11). Z powodu nieudostępnienia kontrolującym księgi głównej za okres I półrocza 2001 roku – niemożliwe było ustalenie, czy powyższa kwota została ujęta w ewidencji księgowej. Dyrektor nie wyjaśniła przyczyn jej braku w jednostce. Podobnie stwierdzono brak raportu kasowego z grudnia 2001 roku, natomiast z adnotacji na dowodzie KP nr 175 wynika fakt ujęcia w tym raporcie pod numerem 190 wpłaty w kwocie 3.123,89 zł z tytułu czynszu za miesiąc grudzień 2001 roku. Kwota ta nie została ujęta w ewidencji księgowej.

W kontrolowanej jednostce dowody księgowe nie były rzetelne w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Naruszono przepisy określone w art. 24 ust. 1, 2, 3, 4 ustawy o rachunkowości, bowiem księgi rachunkowe nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Dokonywane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

Sprawozdania RB-27S z wykonania planów jednostek samorządu terytorialnego za 2001 rok były nierzetelne, niezgodne z ewidencją księgową analityczną i syntetyczną.

Na podstawie „Deklaracji darowizny dla Domu Dziecka w Małkowicach” złożonej w dniu 1 grudnia 2001 roku przez spółkę cywilną z Wrocławia, Główna księgowa p. Wanda Makowska zaksięgowała na kontach: Wn 427 „zakup usług remontowych i Ma 800 „Fundusz zasadniczy” wymienioną w treści tego dokumentu kwotę 26.095,54 zł jako darowiznę, która to kwota wynikała z różnicy pomiędzy wartością kosztorysową robót a wartością robót zafakturowanych, powiększoną o koszt projektu (5.000 zł), za którego sporządzenie nie wystawiono faktury. Faktycznie żadnej darowizny Dom Dziecka nie otrzymał, ponieważ w całości i w terminie uregulował swoje zobowiązania za udzielone zamówienie, na podstawie wystawionych przez wymienionego wcześniej wykonawcę faktur na łączną kwotę 125.076,75 zł (brutto). Wartość zafakturowanych robót była zgodna z podpisanymi przez Dom Dziecka z tą firmą umowami za wykonanie robót pt. „Usunięcie awarii w kotłowni olejowej c.o.”. Wg umów, wynagrodzenie ustalone zostało w formie ryczałtowej i na zmianę jego wysokości nie miał wpływu kosztorys powykonawczy.

Wydatki budżetowe i zamówienia publiczne

Udzielając 8 sierpnia 2001 r. zamówienia z wolnej ręki na realizację zadania pn. „Usunięcie awarii w kotłowni c.o. w Domu Dziecka w Małkowicach”, którego wartość przekraczała kwotę 20.000 EURO, naruszono art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ nie wystąpiono i nie uzyskano zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki.

Bez uzasadnionej konieczności i bez zamówienia, Dom Dziecka zakupił w dniu 5 grudnia 2001 roku materiały budowlane o łącznej wartości 2.040,07 zł, na które fakturę nr 30/2001 wystawiła firma działająca w charakterze podwykonawcy ww. zadania – „Usunięcie awarii...”. Na fakturze nie odnotowano na co zostały przeznaczone wymienione w niej materiały i kto pokwitował ich odbiór. Materiały nie zostały przyjęte do magazynu Domu Dziecka. Z wyjaśnienia Dyrektor Domu Dziecka wynikało, że materiały zostały zakupione przez tę firmę i zużyte przy wykonywaniu robót budowlanych związanych z usuwaniem awarii w kotłowni, realizowanych przez tę firmę jako podwykonawcę, we wrześniu i październiku 2001 roku. Prace te, wg Dyrektora, nie były objęte zakresem robót określonym w umowie nr 2/MAŁKOWICE/2001 z 21 sierpnia 2001 roku zawartej z wykonawcą. W § 5 pkt 1 powołanej umowy zapisano, że cyt.: „Wykonawca nie może bez zgody Zamawiającego powierzać wykonywania robót osobom trzecim”, a w § 6 pkt 1 umowy cyt.: „Całość przedmiotu umowy wykonana zostanie z materiałów i przy użyciu sprzętu Wykonawcy”. Z wyjaśnienia Dyrektora wynikało, że udzieliła wykonawcy ustnej zgody na zatrudnienie podwykonawcy. Nie sporządzono jednak aneksu do umowy nr 2/MAŁKOWICE/2001 z 21 sierpnia 2001 roku rozszerzającego zakres robót określonych w tej umowie i zmieniającego zasady rozliczeń materiałowych. Dom Dziecka nie zawarł też odrębnej umowy z firmą działającą jako podwykonawca. Powyższe oznacza, że firma ta powinna była fakturę nr 30/2001 wystawić głównemu wykonawcy, a nie dla Domu Dziecka. Dokonując zapłaty kwoty 2.040,07 zł naruszono przepisy art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), które stanowią, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

Na roboty związane z usunięciem awarii zimnej wody nie zawarto stosownej umowy na piśmie z firmą, która wykonała prace w grudniu 2001 roku. Wykonawca wycenił roboty na 920,91 zł brutto wystawiając fakturę nr 2001/FV/93 z 14.12.2001 r. Poleceniem przelewu z 24.12.2001 r. uregulowano należność netto w kwocie 860,69 zł. Za tę samą usługę zapłacono ponownie, tym razem kwotę brutto 920,91 zł, dokonując przelewu w dniu 18 stycznia 2002 roku.

W 2001 roku stosowano praktykę dokonywania zakupu materiałów budowlanych bez zapotrzebowania opartego na kosztorysach robót budowlanych, przekazywania ich (z pominięciem magazynu) bez pokwitowania bezpośrednio wykonawcom robót, nierozliczania wykonawców z pobranych materiałów. Ponadto w dwóch przypadkach nie dokonano również komisyjnego odbioru wykonywanych robót.

Do wykonania prac remontowych malarskich w pomieszczeniach Domu Dziecka, na które zawarto 14 maja 2002 roku umowę, wydano na podstawie dowodów W „magazyn wyda” o numerach 01048, 01057, 01037, materiały na łączną kwotę 1.181,65 zł pracownikowi zatrudnionemu w Domu Dziecka na stanowisku konserwatora, a nie osobie, z którą zawarto umowę.

Gospodarka mieniem

Prowadzona w jednostce ewidencja analityczna środków trwałych w postaci ksiąg inwentarzowych i komputerowych kartotek środków trwałych nie była wewnętrznie skorelowana, ponadto brakowało w niej charakterystyki środków trwałych pozwalających na ich identyfikację. W książce inwentarzowej figurują grunty (działki nr 74/1, 74/2, 74/3, 74/4), których w komputerowej kartotece nie ma (są tylko działki nr 74/5 i nr 81). Do książki inwentarzowej nie wpisano, zakupionych w 2001 roku, dwóch zestawów komputerowych o wartości 11.297,20 zł i 6.830 zł, które zaewidencjonowane są na kartotece. Zarówno w jednej jak i drugiej ewidencji figurują dwa kotły, które w 2002 roku zostały zdemontowane i wyłomowane, ale nie sporządzono protokołu ich likwidacji, z tym, że wg książki inwentarzowej mają one wartość 22.440 zł (2x 11.220 zł) a wg kartoteki 17.220 zł (2x 8.610 zł). Nie przyjęto na stan środków trwałych 2 kotłów pozyskanych w wyniku przeprowadzonej w 2002 roku modernizacji kotłowni w budynku głównym Domu Dziecka. Ponadto w jednej i drugiej ewidencji figuruje fizycznie nieistniejąca altanka o wartości 1.999 zł. Wg kartoteki środków trwałych wartość brutto ST wynosi 2.809.715,20 zł, a umorzenie aktualne 1.745.204,36 zł. Wartość środków trwałych w książce inwentarzowej nie była na koniec każdego roku bilansowego sumowana, nie wpisano również umorzenia za 2001 rok.

Niektóre ze stwierdzonych przez inspektorów nieprawidłowości i uchybień jeszcze w trakcie kontroli zostały usunięte, bądź podjęte zostały działania mające na celu ich wyeliminowanie. Należały do nich m.in.:

- opracowanie i wprowadzenie w życie z dniem 6 grudnia 2002 roku zarządzeniem nr 40 Dyrektora Domu Dziecka z tego samego dnia „Instrukcji inwentaryzacyjnej,
- podpisanie przez kasjerkę oświadczenia o odpowiedzialności materialnej na okres wykonywania pracy w tym charakterze tj. do 31 grudnia 2002 roku,
- wystąpienie w dniu 3 grudnia 2002 roku do Starosty Powiatu Wrocławskiego o przekazanie szczegółowego zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności Dyrektora Domu Dziecka oraz o określenie i przekazanie zakresu udzielonego Dyrektorowi Domu Dziecka pełnomocnictwa,
- wystąpienie w dniu 16 grudnia 2002 roku, pismem znak DD/120/131/02, do ProTHERM o zwrot kwoty 860,66 zł jako mylnie przelanej za fakturę nr 2001/FV/93 z 14.12.2001 r.,
- sfinalizowanie rozliczenia za przekazane na złom 2 kotły firmy Viessmann zdemontowane w trakcie modernizacji kotłowni olejowej c.o.

Za zaistniałe nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą:

- w zakresie spraw organizacyjnych – Dyrektor Domu Dziecka,

- w zakresie księgowości, sprawozdawczości i rozrachunków oraz gospodarki mieniem – Dyrektor Domu Dziecka oraz Główna Księgowa.

Przekazując powyższe do wiadomości Pani Dyrektor, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku, Nr 55, poz. 577 ze zm.), wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości i uchybień oraz zapobieżenie powstawaniu ich w przyszłości, a w szczególności:

1. Opracowanie i przekazanie za pokwitowaniem zakresu obowiązków, kompetencji i odpowiedzialności, dla pracownika zatrudnionego na stanowisku Głównego Księgowego jednostki, opartego na przepisach art. 35 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148);
2. Dokonanie aktualizacji przepisów wewnętrznych, w tym:
 - „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych” w oparciu o obowiązujące powszechnie przepisy, a przede wszystkim z ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694), ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 roku Nr 72, poz. 664 ze zm.), 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);
 - „Regulaminu kontroli wewnętrznej Domu Dziecka w Małkowicach” w oparciu o przepisy art. 35a ustawy o finansach publicznych;
 - opracowanie „zakładowego planu kont” zgodnie z § 12 ust. 1 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;
3. Stosowanie przepisów art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości w zakresie wystawiania dowodów księgowych i prowadzenia raportów kasowych;
4. Ujmowanie w ewidencji księgowej tylko tych dowodów, które spełniają wszystkie wymagania określone art. 21 ustawy o rachunkowości; dokonywanie poprawek dowodów księgowych jedynie w sposób określony art. 22 ustawy; prowadzenie księgi zgodnie z zasadami określonymi w przepisie art. 24, ust. 2 i ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości, tak aby dane zawarte w sprawozdaniach finansowych (bilansach) zawierały informacje sprawdzalne i rzetelne, które odzwierciedlają w pełni zapisy księgowe i stan faktyczny.
5. Wykazywanie w sprawozdaniach finansowych faktycznie uzyskiwanych dochodów, zgodnie z dyspozycją przepisu § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24 poz. 279).
6. Przestrzeganie i stosowanie wewnętrznych przepisów dotyczących gospodarki kasowej w zakresie wysokości przechowywanej kwoty gotówki jak również obowiązku protokółarnego przekazywania kasy w związku z nieobecnością kasjerki.
7. Wyksięgowanie „darowizny” w wysokości 26.095,54 zł „otrzymanej” w 2001 roku.

8. Przy udzielaniu zamówień o wartości przekraczającej 20.000 EURO, przestrzeganie przepisu art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych, który nakazuje uzyskanie zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zastosowanie trybu postępowania z wolnej ręki;
9. Przy udzielaniu zamówień publicznych na roboty i usługi oraz dokonywaniu zakupów kierowanie się przepisami art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, które stanowią, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny;
10. Zawieranie umów jednoznacznie określających zakres rzeczowy robót oraz zasady rozliczeń finansowych i materiałowych; przestrzeganie postanowień zawartych umów; zaprzestanie stosowania praktyki dokonywania zakupów materiałowych u wykonawców robót i przekazywania im materiałów bez pokwitowania z pominięciem magazynu Domu Dziecka, dokonywanie rozliczeń materiałowych i przeprowadzanie komisyjnego odbioru robót;
Wystąpienie do wykonawcy zadania „Usunięcie awarii w kotłowni c.o.”, przywołując jako podstawę § 6 pkt 1 umowy nr 2/MAŁKOWICE/2001 z 21 sierpnia 2001 roku, o zwrot zapłaconej przez Dom Dziecka kwoty 2.040,07 zł, na które fakturę nr 30/2001 wystawiła firma będąca podwykonawcą przy realizacji ww. zadania;
11. Uaktualnienie ewidencji analitycznej środków trwałych; bieżące sporządzanie protokołów likwidacji środków trwałych, dokonywanie ich fizycznej likwidacji oraz wprowadzanie na bieżąco zmian w ewidencji syntetycznej i analitycznej.

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:

Przewodniczący Zarządu
Powiatu Wrocławskiego