

Wrocław, 20 grudnia 2006 roku

WK.660/P-11/K-43/06

Pani

**Małgorzata Drygas-Majka
Starosta
Powiatu Lubińskiego**

**ul. Kilińskiego 12b
59 – 300 Lubin**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła od 30 sierpnia 2006r. do 17 listopada 2006r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej powiatu lubińskiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 17 listopada 2006r.

Kontrola wykazała, że zdecydowana większość spraw w zakresie gospodarki finansowej prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zostały również wykonane wnioski pokontrolne, wystosowane w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej, zakończonej 15 maja 2002r. Niemniej wystąpiły też uchybienia i nieprawidłowości, przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia. Wynikały one głównie z nieprzestrzegania przez pracowników niektórych przepisów prawnych i uregulowań wewnętrznych. Znaczna część uchybień została usunięta w trakcie kontroli, co należy ocenić pozytywnie.

Nieprawidłowości i uchybienia zostały stwierdzone w niżej omówionych zakresach działalności Starostwa Powiatowego.

W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli finansowej

W odniesieniu do niektórych regulacji wewnętrznych brak było pisemnego potwierdzenia, że zostały one przekazane do wiadomości i stosowania na właściwe stanowiska pracy. W szczególności dotyczyło to zarządzeń Starosty: Nr 40/2004 z 1 września 2004r. w sprawie nadzoru nad gospodarowaniem środkami publicznymi pod względem gospodarności, celowości i legalności w Starostwie Powiatowym w Lubinie, Nr 46/2004 z 20.09.2004r. w sprawie wprowadzenia Zakładowego planu kont dla budżetu powiatu, Starostwa i funduszy celowych, Nr 21/2005 z 14 kwietnia 2005r. w sprawie utworzenia wydzielonego rachunku dochodów własnych w Starostwie Powiatowym w Lubinie oraz określenia źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia, Nr 43/2006 z 31 maja 2006r. w sprawie ustalenia procedury windykacji należności, Nr 28/2005 z 13 kwietnia 2005r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli Starostwa Powiatowego w Lubinie i powiatowych jednostek organizacyjnych. Przyjęcie innych przepisów do stosowania było potwierdzone przez większość odpowiednich pracowników (jednak nie wszyscy pracownicy Wydziału Finansowego potwierdzili przyjęcie do realizacji zarządzenia Nr 33/2005 z 8 sierpnia 2005r. zmieniającego ww.

zarządzenie Nr 46/2004 z 20 września 2004r. (...) i zarządzenia Nr 14/2005 z 23 marca 2005r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu w Starostwie Powiatowym w Lubinie). Niektóre z wymienionych przepisów nie posiadały aktualnej podstawy prawnej, ale uchybienie to zostało usunięte w czasie kontroli.

Starosta powierzył pracownikom określone obowiązki w zakresie kontroli gospodarki finansowej. Osobą upoważnioną do kontroli dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym była Główna Księgowa, ale upoważnienia takiego nie posiadała Zastępca Głównego Księgowego, która wykonywała wymienione obowiązki w zastępstwie.

W okresie od 2003r. do 31 sierpnia 2006r. w Starostwie nie prowadzono audytu wewnętrznego, pomimo takiego wymogu wynikającego z § 2 i 3 obowiązującego do 30 czerwca 2006r. rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2002r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 234, poz. 1970). Podejmowano wprawdzie starania na rzecz zatrudnienia audytora, ale przez długi czas kończyły się one niepowodzeniem.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Załączane do raportów kasowych i wyciągów bankowych dokumenty numerowane były w sposób umożliwiający ustalenie ilości dokumentów oddzielnie w każdym raporcie i wyciągu, jednak bez zachowania ciągłości numeracji dla wszystkich kolejnych dokumentów, wbrew przepisom art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

Na dokumentach oraz w księgach druków ścisłego zarachowania, dokonywane były poprawki w sposób odbiegający od wymogów określonych w art. 22 ust. 3 i art. 25 ust. 1, pkt 1 ustawy.

W zakresie wydatków budżetowych

Nie uregulowano w przepisach wewnętrznych terminu rozliczania kosztów podróży służbowych przez pracowników na drukach „Polecenie wyjazdu służbowego”, wbrew wymogom art. 35a ust. 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Stwierdzono przypadki zastosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej (str. 55 i 63 protokołu kontroli), określonej w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 68, poz. 634 ze zm.).

W zakresie poddanej kontroli inwestycji związanej z wykonaniem robót budowlanych obejmujących termomodernizację i modernizację hali sportowej przy Zespole Szkół Nr 1 w Lubinie, stwierdzono brak części 4. i 5. kosztorysów inwestorskich wymaganych w umowie o prace projektowe

i spełniających wymogi przepisów rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389). Powyższe wskazywało na brak dokonania z należytą starannością ustalenia wartości zamówienia w zakresie obejmującym wykonanie parkingu i modernizację ciągu pieszo-jezdnego oraz wyposażenie sali, wymaganej przepisami art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.). W związku ze zwłoką w przekazaniu części dokumentacji projektowej naliczono i pobrano od wykonawcy kary umowne. Uchybieniem było niewystawienie noty obciążeniowej, pomimo takiego wymogu wynikającego z § 9 pkt 1 ppkt 3 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Lubinie”. Ponadto z rozliczenia inwestycji nie sporządzono dowodu OT (przyjęcie środka trwałego), wbrew uregulowaniom wewnętrznym określonym w §13 pkt 8 ppkt 3 ww. Instrukcji i bezpośrednio przekazano środek trwały użytkownikowi dowodem PT (przekazanie środka trwałego).

W zakresie gospodarki mieniem powiatu

W cenie sprzedaży, w dniu 10 lutego 2006 r., dwóm najemcom lokali mieszkalnych wraz z pomieszczeniami przynależnymi, nie uwzględniono wartości garaży. Niezapłacona należność, po uwzględnieniu bonifikaty w wysokości 85%, wyniosła łącznie 2.176,55 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 67 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) z powodu ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości w wysokości niższej od jej wartości.

Sprawy gospodarki środkami trwałymi uregulowane były m. in. w „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, wprowadzonej zarządzeniem Starosty Nr 38/2004 z 31 sierpnia 2004r. w sprawie instrukcji regulujących gospodarkę finansową powiatu. Instrukcja w §1 ust. 1 w rozdziale pierwszym określała pojęcie środków trwałych w sposób niezgodny z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, ponieważ odnosiła się tylko do wartości tych aktywów, nie uwzględniając ich rodzaju, ani cech ekonomicznych, o których mowa w tym przepisie. W sprawie wyceny środków trwałych (§2 ust. 2 w rozdziale drugim) Instrukcja stanowiła ogólnikowo, iż wycenia się je według zasad określonych w ustawie o rachunkowości, nie precyzując jakie zasady przyjęto w Starostwie.

Badając prawidłowość ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych stwierdzono, że informacje dotyczące miejsca ich użytkowania zamieszczone w kartach środków trwałych i w księgach inwentarzowych wpisane były ołówkiem, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały. Wystąpiły też przypadki ewidencjonowania na koncie 011-”Środki trwałe” urządzeń o wartości początkowej niższej od 3.500 zł (protokół kontroli, str. 85), pomimo że zgodnie z zasadami ewidencji na tym koncie, określonymi w załączniku Nr 2 do obowiązującego w okresie objętym

kontrolą 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 ze zm.), należało ewidencjonować na nim środki trwałe o wartości powyżej 3.500 zł.

Nieprawidłowo naliczono umorzenie za rok 2005 dla sprzętu komputerowego oraz wartości niematerialnych i prawnych, przyjętych do ewidencji 09.09.2005r. (protokół kontroli str. 86-87 i str. 89). Umazanie komputerów rozpoczęto od miesiąca wprowadzenia ich do ewidencji, zamiast od pierwszego miesiąca następującego po tym miesiącu, jak tego wymaga przepis art. 16 h ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2000r. Nr 54, poz. 654 ze zm.). Naliczanie umorzenia dla wartości niematerialnych i prawnych rozpoczęto od stycznia 2005r. zamiast od października 2005r.

W myśl §5 ust. 1 w rozdziale trzecim „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym powiatu (...)” pracownicy mogli otrzymywać do użytku indywidualnego sprzęt biurowy pod warunkiem złożenia oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie i zobowiązania się do jego zwrotu, gdy ustanie potrzeba użytkowania. Ustalono, że oświadczeń nie złożyli pracownicy, którym przekazano zestawy komputerowe na podstawie dowodów OT 9/2005 z 09.09.2005r. i 3/2006 z 05.04.2006r. Wyłączało to ich odpowiedzialność materialną za powierzone mienie, wynikającą z artykułu 124 §1 pkt 2 ustawy z 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 1998r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

Ostatnia pełna inwentaryzacja majątku trwałego przeprowadzona została na podstawie zarządzenia Starosty Lubińskiego Nr 50/2004 z 10 listopada 2004r. w sprawie przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji rzeczowych składników majątku. Większość czynności inwentaryzacyjnych była zgodna z postanowieniami ww. Instrukcji, niemniej wystąpiły pewne uchybienia formalne, które zostały przedstawione w protokole kontroli na str. 90-91. Dotyczyły one głównie wadliwego sporządzenia niektórych arkuszy spisowych, nieprawidłowego poprawiania błędnych zapisów w tych arkuszach i niezamieszczania w dokumentacji inwentaryzacyjnej wydruków potwierdzających zgodność spisanych środków trwałych z ewidencją księgową.

W zakresie dotacji dla samorządowych osób prawnych

Z budżetu powiatu przekazywane były środki finansowe dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lubinie, posiadającego status samorządowej osoby prawnej. W 2005r., który objęto kontrolą, wydatki z tego tytułu ujmowano głównie w paragrafach wydatków właściwych dla jednostek budżetowych, co było sprzeczne z art. 55 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), który w takim wypadku przewiduje formę dotacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Staroście, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnoszę o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Wymaganie od pracowników pisemnego potwierdzenia przyjęcia do wiadomości i stosowania przepisów wewnętrznych, regulujących gospodarkę finansową powiatu.
2. Powierzenie Zastępcy Głównego Księgowego obowiązków w zakresie kontroli dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym, w trybie określonym w art. 44 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005r. o o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) w zakresie:
 - numerowania dokumentów księgowych z zachowaniem ciągłości numeracji dla wszystkich kolejnych dokumentów (art. 24 ust. 4 pkt 1),
 - dokonywania poprawek w dokumentach oraz w księgach druków ścisłego zarachowania, zgodnie z wymogami określonymi w art. 22 ust. 3 i art. 25 ust. 1.
4. Uregulowanie w przepisach wewnętrznych terminu rozliczania delegacji z tytułu podróży służbowej pracowników, zgodnie z obowiązkiem ustalenia procedur, wymienionym w art. 47 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.
5. Stosowanie właściwej klasyfikacji budżetowej, wprowadzonej rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).
6. Wystawianie dokumentu księgowego - noty obciążeniowej, w przypadku naliczenia kar za zwłokę w realizacji zadania przez wykonawcę na podstawie zawartej umowy, zgodnie z przepisami wewnętrznymi określonymi w § 9 pkt 1 ppkt 3 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Lubinie”.
7. W zakresie zamówień publicznych:
 - ustalanie z należytą starannością wartości zamówienia na roboty budowlane, wymaganej przepisami art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389);
 - sporządzanie z rozliczenia inwestycji, w kolejności: dowodu OT, a przy jej przekazaniu - dowodu PT, zgodnie uregulowaniami wewnętrznymi określonymi w § 13 pkt 8 ppkt 3 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Lubinie”.

8. Podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie należności za sprzedane garaże, o których mowa na str. 44-45 protokołu kontroli; poinformowanie Izby o wynikach postępowania w tym zakresie.
9. Dostosowanie treści pojęcia "środki trwałe" występującego w §1 ust. 1 w rozdziale drugim „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie z 31 sierpnia 2004r. do wymogów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z 29 września 1994r. o rachunkowości.
10. Wyeliminowanie nieprawidłowości w ewidencji analitycznej środków trwałych i pozostałych środków trwałych, opisanych odpowiednio na str. 84 i str. 85 protokołu kontroli.
11. Ujmowanie na koncie 011-”Środki trwałe” tych środków trwałych, których wartość jest wyższa od 3.500 zł, zgodnie z zasadami ewidencji na tym koncie określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006r. 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).
12. Odebranie oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie od pracowników, którym przekazano do użytkowania zestawy komputerowe na podstawie dowodu OT Nr 9/2005 z 09.09.2005r. i Nr 3/2006 z 05.04.2006r., zgodnie z wymogiem §5 ust. 1 Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie.
13. Przestrzeganie, przy umarzaniu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, przepisu art. 16 h ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2000r. Nr 54, poz. 654 ze zm.), stanowiącego, że odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych począwszy od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym ten środek lub wartość wprowadzono do ewidencji.
14. Przestrzeganie postanowień Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie, dotyczących zasad przeprowadzania inwentaryzacji, a w szczególności:
 - poprawiania błędów w arkuszach spisowych w sposób określony w ustawie o rachunkowości (§14 ust. 6);
 - spisywania na oddzielnych arkuszach środków trwałych i pozostałych środków trwałych w użytkowaniu (§14 ust. 7);
 - zamieszczania na arkuszach spisowych imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby materialnie odpowiedzialnej i podpisu tej osoby (§14 ust. 9);
 - zamieszczania w dokumentacji inwentaryzacyjnej wydruków potwierdzających zgodność spisanych środków trwałych z ewidencją księgową (§14 ust. 11).
15. Przekazywanie środków finansowych z budżetu dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lubinie w formie dotacji, zgodnie z wymogiem art. 55 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 7 października 1992 r. 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 zastrzeżenia 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 błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Przewodniczący

Rady Powiatu Lubńskiego