

Wrocław, 14 czerwca 2006 roku

WK.660/P-18/K-21/06

Pan

Stanisław Wicha
Starosta Powiatu Średzkiego

ul. Wrocławska 2
55-300 Środa Śląska

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na mocy ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 21 marca do 31 maja 2006 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Średzkiego. Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole, którego jeden egzemplarz wręczono Panu Staroście w dniu podpisania.

Kontrola wykazała, że gospodarka finansowa realizowana była w zasadzie prawidłowo, jednak dokumentowanie przebiegu zdarzeń gospodarczych nie zawsze było zgodne z obowiązującymi przepisami. Na podkreślenie zasługuje fakt podjęcia już w trakcie kontroli działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień. W rezultacie jeszcze przed zakończeniem kontroli usunięto kilka opisanych w protokole nieprawidłowości, to jest:

- zaprowadzono centralny rejestr wydawanych upoważnień i pełnomocnictw,
- uzupełniono zakładowy plan kont (ZPK) dla Starostwa w zakresie prowadzenia konta pozabilansowego 092 „inne obce środki trwałe w użytkowaniu”,
- uzupełniono instrukcję obiegu dokumentów księgowych o wzory stosowanych dokumentów,
- przyjęto na stan środków trwałych wymianę stolarki okiennej w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Środzie Śląskiej.

Opisane w protokole nieprawidłowości i uchybienia spowodowane zostały między innymi nieprzestrzeganiem wewnętrznych instrukcji oraz uchwał Rady Powiatu a także niewłaściwą interpretacją przepisów. Szczególne nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w zakresie stosowania procedur zamówień publicznych, przeprowadzenia inwentaryzacji i gospodarki mieniem. Większość z nich wynikała z niestosowania wewnętrznych uregulowań w zakresie obiegu dokumentacji oraz obowiązków wynikających ze Statutu i Regulaminu Organizacyjnego. Za zaistniałe nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą:

- w zakresie księgowości, sprawozdawczości i rozrachunków: Starosta, Skarbnik Powiatu i Główna Księgowa Starostwa,
- w zakresie udzielanych zamówień publicznych: Starosta i Sekretarz Powiatu,
- w zakresie gospodarki mieniem: Starosta i Wicestarosta.

Stwierdzone w protokole nieprawidłowości i uchybienia wymagające zwrócenia szczególnej uwagi wystąpiły w niżej wymienionych zakresach.

Sprawy organizacyjne

Nie wykonano w pełni dyspozycji art. 127 ust. 3 ustawy z 1998 roku o finansach publicznych (t. j. z 2003 roku Dz. U. nr 15 poz. 148 ze zm.) w zakresie przeprowadzania kontroli realizacji procedur oraz wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, obejmującej w każdym roku co najmniej 5 % wydatków podległych jednostek organizacyjnych; kontroli nie przeprowadzono w gospodarstwie pomocniczym p.n. Powiatowe Biuro Geodezji, Kartografii i Katastru oraz jednostkach budżetowych: Zespole Szkół Rolniczych, Powiatowym Ośrodku Edukacji, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej i w Liceum Profilowanym w Środzie Śląskiej.

Księgowość i sprawozdawczość

W 2004 i 2005 roku w bilansie organu nie wykazano sald konta 134 „kredyty” pomimo, że w ZPK dla organu wymieniono to konto jak przeciwstawne do konta 133 „rachunek budżetu”.

Z konta analitycznego 133-1 „rachunek budżetu”, na podstawie zapisów technicznych, przeksięgowywano kredyty na konto analityczne 133-2 RB „kredyty”, niezgodnie z zasadami wyrażonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych 9Dz. U. nr 153, poz. 1752 ze zm.), ponieważ zapisy na koncie 133 powinny być prowadzone wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych.

Do raportów kasowych dochodów nie załączano dowodów źródłowych pomimo, że w § 3 rozdziale II instrukcji obiegu dokumentów „Dowody kasowe i rozliczeniowe” przyjęto, że oryginał sporządzonego raportu kasowego, wraz z kompletem dowodów, kasjer przekazuje kierownikowi Wydziału Finansów i Budżetu w następnym dniu po jego sporządzeniu, a otrzymane raporty wraz z kompletem dokumentów podlegają kontroli, dekretacji, ewidencji i są przekazywane do księgowania.

W instrukcji obiegu dokumentów, wprowadzonej zarządzeniem nr 14/2002 Starosty Powiatu Średzkiego z 28 lutego 2002 roku, nie wymieniono stosowanych w Starostwie następujących druków ścisłego zarachowania: dowodów rejestracyjnych, folii-dowodów rejestracyjnych, pozwoleń czasowych, folii-pozwoleń czasowych, kart pojazdów, ujętych w księdze druków ścisłego zarachowania „Komunikacja”.

W księgach druków ścisłego zarachowania dokonywano skreśleń w sposób niezgodny z art. 25 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (t. j. Dz. U. z 2002 roku nr 76, poz. 694 ze zm.), tzn. bez umieszczenia podpisu osoby dokonującej skreśleń oraz daty poprawki, a w księdze ewidencyjnej druków ścisłego zarachowania - karta pojazdu nie zachowano ciągłości numeracji w pozycji „liczba porządkowa”. Strony w księdze ewidencyjnej druków ścisłego zarachowania - чеки nie zostały ponumerowane, pomimo iż na ostatniej stronie Starosta Powiatu Średzkiego i Skarbnik złożyli podpisy z datą 2 stycznia 2004 roku, stwierdzające iż księga zawiera 48 ponumerowanych stron.

Nie stosowano dokumentów wewnętrznych: „wniosek o zaliczkę” oraz „rozliczenie zaliczki”, wbrew postanowieniom § 7 pkt 3 oraz § 8 pkt 8 instrukcji obiegu dokumentów księgowych, wprowadzonej zarządzeniem nr 14/2002 Starosty Powiatu Średzkiego z 28 lutego 2002 roku, pomimo, że w § 7 pkt. 3 instrukcji obiegu dokumentów wskazano iż wniosek o zaliczkę stanowiący (wzór nr 7) wypełnia zainteresowany pracownik w jednym egzemplarzu i po zaparafowaniu przez kierownika wydziału

oraz uzyskaniu akceptacji Skarbnika i Starosty, składa dokument w kasie, która wyznacza termin spłaty zaliczki.

W I kwartale 2004 i 2005 roku nie sporządzano miesięcznych sprawozdań Rb-28S dla Starostwa, Powiatowego Ośrodka Edukacji oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego pomimo, że zgodnie z § 2 ust. 1 do załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 24, poz. 279 ze zm.) jednostki budżetowe były zobowiązane do sporządzania sprawozdań miesięcznych Rb 27S i Rb 28S nie później niż do 10 dnia następnego miesiąca i przedstawienia ich zarządowi,

Wykonanie budżetu

Nie egzekwowano informacji o posiadanych przez pracowników ulgach na przejazdy środkami komunikacji zbiorowej, czym nie dopełniono obowiązków wynikających z przepisów § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługującej pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju (Dz. U. nr 27, poz. 271 ze zm.), zgodnie z którym zwrot kosztów przejazdu obejmuje cenę biletu określonego środka transportu, z uwzględnieniem przysługującej pracownikowi ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje.

Niezgodnie z art. 22, ust. 3 ustawy o rachunkowości dokonywano poprawek w przedkładanych przez pracowników poleceniach wyjazdów służbowych do rozliczenia, poprzez przerobienie daty rozliczenia delegacji, daty wyjazdu służbowego oraz godziny wyjazdu.

Nie przestrzegano instrukcji kancelaryjnej dla Powiatu wprowadzonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 1998 roku (Dz. U. nr 160, poz. 1074 zez zm.) w zakresie ujmowania w dzienniku korespondencji, a następnie zarejestrowania w rejestrze kancelaryjnym wpływających ofert przetargowych na dostawę samochodu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych (§ 8 ust. 1), faktur w zakresie zakupu mienia ruchomego oraz planów finansowych jednostek budżetowych (§ 12 ust. 12), zgodnie z którą na każdej wpływającej na nośniku papierowym korespondencji umieszcza się w górnym lewym rogu pierwszej strony (na korespondencji przekazywanej bez otwierania – na przedniej stronie koperty) pieczętkę wpływu określającą datę otrzymania.

W urzędzeniach księgowych Starostwa ujmowano wydatki na zakup mienia ruchomego w sposób niezgodny 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.

Udzielanie zamówień publicznych

Oferta Banku Zachodniego WBK S.A. na bankową obsługę budżetu Powiatu nie została odrzucona pomimo, że bank przyjął 25 dni kalendarzowych marca dla obliczenia stawki WIBOR oraz 10 dni roboczych marca dla obliczenia stawki WIBID, a w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazano, iż należy przyjąć stawki obowiązujące w ostatnich 10 dniach poprzedzających okres obrotowy za miesiąc marzec 2005. Rozpatrzenie oferty Banku Zachodniego WBK S.A. było nie-

zgodne z art. 89 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19 poz. 177 ze zm.), który stanowi, iż zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Protokół z postępowania przetargowego w sprawie udzielenia kredytu długoterminowego przez Bank Spółdzielczy przechowywano niezgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, iż zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami w sposób gwarantujący jego nienaruszalność. Następnie zawarto umowę w sprawie kredytu długoterminowego z Bankiem Spółdzielczym, pomimo iż oferta Banku Spółdzielczego była niezgodna z pkt 17 specyfikacją istotnych warunków zamówienia, gdyż bank jako zabezpieczenie kredytu wskazał możliwość dysponowania rachunkiem budżetu Powiatu, co nie było przewidziane w siwz, oraz było sprzeczne z art. 60 ust. 2 pkt 3, ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku nr 142 poz. 1592 z zm.), który stanowi, iż zarządowi powiatu przysługuje wyłączne prawo do dokonywania wydatków budżetowych.

Nie zapewniono równego traktowania podmiotów zainteresowanych przetargiem na dostawę stolarki okiennej, co pozostawało w sprzeczności z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych ponieważ zainteresowani, którzy pobrali specyfikacje, zostali zawiadomieni o zmianie specyfikacji w zakresie przedmiaru robót w różnych terminach, tj. 28 października 2005 roku, oraz 31 października 2005 roku, natomiast termin złożenia ofert przyjęto na 2 października 2005 roku a zamawiający nie dopuścił możliwości złożenia ofert w formie elektronicznej.

Podmiotom biorącym udział w postępowaniach przetargowych, wadza zwracano nieterminowo i bez odsetek, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, iż zamawiający zwraca wadium jeżeli upłynął termin związania ofertą, oraz art. 46 ust. 4 powołanej ustawy, zgodnie z którym w przypadku kiedy wadium wniesiono w pieniądzu, zamawiający zwraca je wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia rachunku bankowego oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę.

Gospodarka mieniem

Nie przeprowadzono przetargu na najem nieruchomości położonej przy ul. Kolejowej 45 oraz na najem lokalu użytkowego położonego w budynku Starostwa, pomimo że podmioty użytkujące wynajęte nieruchomości prowadziły działalność o charakterze zarobkowym; naruszało to postanowienia § 6 ust. 1 uchwały Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z 7 listopada 2000 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Średzkiego.

Zdarzenia dotyczące przyjęcia środków trwałych w zakresie mienia ruchomego były ujmowane w urządzeniach księgowych Starostwa w innym okresie sprawozdawczym (miesiącu) niż miały miejsce, co było niezgodne z art. 20 ust 1 ustawy o rachunkowości stanowiącym, iż do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Podstawą wyksięgowania środków trwałych podlegających likwidacji były protokoły likwidacji, które nie zawierały: numeru inwentarzowego środka trwałego, wartości inwentarzowej i daty za-

kupu, co było niezgodne z § 15 instrukcji obiegu dokumentów księgowych w Środzie Śląskiej wprowadzonym zarządzeniem nr 14/2002 Starosty Powiatu Średzkiego z 28 lutego 2002 roku.

Nie przeprowadzono inwentaryzacji w jednostce budżetowej Zarząd Dróg Powiatowych, pomimo że Rada Powiatu w Uchwale nr XXIX/186/2004 z 30 grudnia 2004 roku postanowiła zlikwidować z dniem 31 grudnia 2004 roku tę jednostkę oraz przekazać Wydziałowi Dróg Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej jej dotychczasowe zadania. Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji było niezgodne z art. 26 ust. 4 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że inwentaryzacje przeprowadza się również na dzień zakończenia działalności przez jednostkę oraz na dzień poprzedzający postawienie jej w stan likwidacji lub upadłości. Jedynie w przypadku połączenia lub podziału jednostek, strony mogą w drodze umowy pisemnej odstąpić od inwentaryzacji.

Przekazując powyższe Panu Staroście, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9, ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku, nr 55, poz. 577 ze zmianami), wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości i uchybień, a w szczególności:

1. Przeprowadzanie w każdym roku kontroli co najmniej 5 % wydatków podległych jednostek organizacyjnych pod kątem przestrzegania realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, stosownie do art.187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
2. Ewidencjonowanie kredytów bankowych zaciąganych na finansowanie wydatków budżetu na koncie 134 „kredyty bankowe”, stosownie do postanowień zakładowego planu kont oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 153, poz. 1752 ze zm.).*
3. Prowadzenie zapisów na koncie 133 „rachunek budżetu” wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych, zgodnie z zakładowym planem kont oraz stosownie do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...).
4. Sporządzanie miesięcznych sprawozdań Rb-28S zgodnie z wymogami § 2 ust. 1 pkt 1 załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z 19 sierpnia 2005 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 170, poz. 1426), nie później niż do 10 dnia następnego miesiąca i przedstawianiu ich Zarządowi Powiatu.*
5. Egzekwowanie informacji o posiadanych przez pracowników ulgach na przejazdy środkami komunikacji zbiorowej w zakresie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługującej pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju (Dz. U. nr 27, poz. 271 ze zm.), zgodnie z którym zwrot kosztów przejazdu obejmuje cenę biletu określonego środka transportu wraz z ulgą, bez względu na to, z jakiego tytułu ona przysługuje.

6. Przestrzeganie instrukcji kancelaryjnej dla Powiatu wprowadzonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 1998 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organu powiatu (Dz. U. nr 160, poz. 1074 zez zm.) w zakresie ujmowania korespondencji w dzienniku a następnie zarejestrowania w rejestrze kancelaryjnym wpływającej korespondencji.
7. Przestrzeganie ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 ze zm.) w zakresie:
 - równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1),
 - wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 91 ust. 1),
 - odrzucania ofert niespełniających kryteriów wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 89 ust. 1 pkt 2),
 - terminów zwrotów wadium (art. 46 ust. 1 pkt 1),
 - przechowywania dokumentacji przetargowej (art. 97 ust. 1).
8. Prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób zapewniający odzwierciedlenie stanu rzeczywistego zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, oraz ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych wyłącznie na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi określone w art. 20 i w art. 22 ust. 1 powołanej ustawy.
9. Uzupełnienie Instrukcji Obiegu dokumentów Księgowych Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej o stosowane dokumenty będące drukami ścisłego zarachowania.
10. Dostosowanie postanowień wewnętrznej Instrukcji w sprawie obiegu dokumentów księgowych w zakresie: sporządzania raportów kasowych dla dochodów, udzielania zaliczek pracownikom oraz sporządzania protokołów likwidacji środków trwałych.
11. Dokonywanie poprawek w dokumentach księgowych w sposób zgodny z art. 25 ustawy o rachunkowości, tzn. z datą dokonania poprawki oraz podpisem osoby dokonującej poprawki.
12. Przestrzeganie przepisów art. 195 ust. 4 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) stanowiących o zakazie udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym powiatu w formie zabezpieczeń kredytu/pożyczki.
13. Przeprowadzanie inwentaryzacji w sposób i w terminach przewidzianych w art. 26 ustawy o rachunkowości.
14. Przestrzeganie postanowień uchwały Rady Powiatu Średzkiego nr XI/63/2000 z 7 listopada 2000 roku w zakresie przeprowadzania przetargów przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem.

Uwaga!

* zgodnie z art. 241 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy, o której mowa w art. 244 ust. 1 (ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych Dz. U. nr 15 poz. 148 ze zm.) zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy w zakresie

w jakim nie pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy, nie dłużej jednak niż do 30 czerwca 2006 roku

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o działaniach podjętych w celu wykonania przedstawionych wniosków, lub przyczynach ich nie wykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od 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

Władysław Czarkowski

Przewodniczący Rady Powiatu Średzkiego