

Pan

Krzysztof Konopka
Starosta Powiatu Bolesławieckiego

ul.Piłsudskiego 2
59-700 Bolesławiec

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na mocy ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku nr 55, poz. 5777 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 18 listopada 2005 roku do 31 stycznia 2006 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Bolesławieckiego. Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole, którego jeden egzemplarz wręczono Panu Staroście w dniu podpisania.

Pozytywnie należy ocenić działania, podejmowane na wniosek kontrolujących, które zmierzały do wyeliminowania części nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli. W związku z tym:

- skorygowano bilans z wykonania budżetu powiatu za 2004 rok,
- wydano zarządzenie wewnętrzne regulujące zasady ewidencji księgowej operacji pieniężnych na bankowych rachunkach budżetu powiatu,
- opracowano projekt "Procedur obiegu dokumentów w Starostwie Powiatowym" wraz z projektem zarządzenia wprowadzającego te procedury w życie

Obok opisanych powyżej pozytywnych faktów kontrola wykazała uchybienia i nieprawidłowości wynikające głównie z niedostosowania przepisów wewnętrznych do obowiązujących przepisów prawa oraz wadliwą interpretacją obowiązujących przepisów, a także niedopełnienia obowiązków przez niektórych pracowników Starostwa. Dotyczyło to w szczególności niżej wymienionych zagadnień.

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacyjno – prawnych i wykonywania kontroli wewnętrznej

W Starostwie zastosowano w stosunku do pracownika system zadaniowego czasu pracy. W Regulaminie Pracy nie ustalono zasad jego stosowania, do czego zobowiązywał art. 150 ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz.94 ze zm.).

Zarząd Powiatu nie kontrolował przestrzegania przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki organizacyjne realizacji procedur kontroli finansowej obejmującej co najmniej 5% wydatków, do czego był zobowiązany na podstawie art. 127 ust 2 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Nie przeprowadzono audytu wewnętrznego, pomimo obowiązku wynikającego z art. 35d ust.3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów

z 20 grudnia 2002 r. w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie spowoduje obowiązek przeprowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 234, poz. 1970).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Wskutek błędnych zapisów księgowych, w bilansie z wykonania budżetu powiatu za 2004 rok, wykazano zawyżoną o 1.405 zł kwotę środków pieniężnych. W trakcie kontroli wyeliminowano powyższą nieprawidłowość poprzez doprowadzenie do zgodności księgowy stan środków pieniężnych ze stanem faktycznym, sporządzono również skorygowany bilans z wykonania budżetu powiatu za 2004 rok.

Ewidencja księgowa obejmująca operacje pieniężne na bankowym rachunku budżetu prowadzona była w zakresie dochodów na koncie 133-1 (rachunek podstawowy budżetu – środki przekazane), natomiast w zakresie wydatków na koncie 133-2 (rachunek podstawowy budżetu – środki przekazane), pomimo że takiego sposobu ewidencji księgowej nie zawierały obowiązujące dla budżetu powiatu założowe zasady rachunkowości. Dodatkowe unormowania wewnętrzne akceptujące stosowany w jednostce sposób ewidencji operacji finansowych zostały wprowadzone zarządzeniem Starosty dopiero podczas trwania kontroli.

Niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 25 marca 2003 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. Nr 68, poz. 634 ze zm.) zostały wykazane w 2004 roku odsetki w kwocie 14.078,57 zł zapłacone od zaciągniętego kredytu długoterminowego, bowiem ujęto je w wydatkach działu 600 – „Transport i łączność” rozdział 60014 - „Drogi publiczne powiatowe” § 6050 - „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”, zamiast w wydatkach działu 757 - „Obsługa długu publicznego” rozdział 75702 – „Obsługa papierów wartościowych kredytów i pożyczek j.s.t.” § 807 – „Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz od krajowych pożyczek i kredytów”.

Na dzień kontroli brak było w księgach rachunkowych Starostwa zaksięgowanych zmian w stanie środków trwałych ujmowanych na koncie 011, będących następstwem dokonanej operacji gospodarczej polegającej na sprzedaży działki gruntu stanowiącej własność powiatu - udokumentowanej fakturą VAT nr 1/GKN/2004 z 31.08.2004 roku. Operację zarejestrowano w księgach rachunkowych dopiero podczas trwania kontroli w dniu 10.01.2006 roku na podstawie dowodu 10/LT/05. Obowiązek wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu każde zdarzenie które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym – nałożony został przepisami art. 20 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.),

W zakresie gospodarki pieniężnej, rozrachunków oraz dochodów budżetowych

Przy zaciąganiu bankowego kredytu długoterminowego w kwocie 745.000 zł przeznaczonego na sfinansowanie zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja drogi powiatowej nr 12519” nie zastosowano procedur przewidzianych przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień

publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.). Do zastosowania tych procedur zobowiązywał przewidywany poziom wydatków ze środków publicznych przeznaczonych na pokrycie kosztów obsługi kredytu, które na etapie prognozowania oszacowano w kwocie odpowiadającej równowartości 48.121 euro. Preferencyjne warunki udzielonego kredytu nie mogły stanowić przesłanek uzasadniających odstępnie od zastosowania przepisów ww. prawa.

Zarząd powiatu nie podjął uchwały wskazującej dwóch członków zarządu upoważnionych do dokonania czynności prawnych związanych z zaciągnięciem ww. kredytu długoterminowego, jak również do dokonania czynności prawnych związanych z zaciągnięciem pożyczki w kwocie 957.562 zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, co było wymagane przepisami art. 133 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Do dochodów budżetu powiatu zaliczone zostały w 2004 roku odsetki w kwocie 5.605,55 zł naliczone od środków Powiatowego Funduszu Gospodarki Funduszem Geodezyjnym i Kartograficznym, przez co o powyższą kwotę w sposób nieuprawniony zostały zawyżone w 2004 roku dochody budżetu powiatu. Stosownie do przepisów § 5 ust.1 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 listopada 2002 roku w sprawie zasad gospodarki Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz.U. Nr 207, poz. 1759 ze zm.) odsetki bankowe od środków zgromadzonych na bankowym rachunku funduszu są przychodami tego funduszu.

W zakresie wydatków budżetowych

W 2004 roku wypłacono wynagrodzenie za prace w godzinach nadliczbowych. Kontrola wykazała, że nie przestrzegano postanowień Regulaminu Pracy w zakresie dokumentowania wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych i ewidencji przebywania na terenie zakładu pracy po godzinach pracy. W aktach osobowych pracowników brak było zlecenia pracodawcy do wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych.

W jednostce wypłacano dodatek za pracę w warunkach uciążliwych, o których mowa w § 10 ust. 1 i ust 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 33, poz. 264 ze zm), mimo że w uregulowaniach wewnętrznych nie ustalono zasad przyznawania oraz dokumentowania występowania warunków uprawniających do wypłaty dodatku.

Wynagrodzenie dla Powiatowego Rzecznika Konsumentów ustalał Starosta, co było niezgodne z przepisem art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumenta (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) określającym, że warunki pracy i płacy rzecznika konsumentów określa rada powiatu.

Pracownicy, których akta osobowe zaewidencjonowane były w rejestrze pod numerem 9, 81 i 83, nie mieli określonych zakresów czynności i obowiązków.

Kontrola przestrzegania obowiązujących zasad gospodarowania Funduszem Świadczeń Socjalnych, w zakresie finansowania różnych świadczeń określonych w regulaminie i ustawie

wykazała, że w 2004 z Funduszu finansowany był zakup prezentów i kwiatów dla pracowników przechodzących na emeryturę i obchodzących jubileusze, co wykraczało poza dyspozycje ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.). W myśl art. 1 ust. 1 ustawy środki Funduszu przeznacza się na finansowanie działalności socjalnej. W art 2 pkt 1 ustawodawca określił, że działalność socjalna są to usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form krajowego wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, udzielanie pomocy materialnej - rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową, z zachowaniem przyznawania świadczeń według kryterium socjalnego.

Dotacje celowe na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego były przekazywane do podległych jednostek organizacyjnych powiatu bolesławieckiego, które prowadziły nadzór merytoryczny nad rozliczeniem przekazanych dotacji, a nie bezpośrednio dotowanym jednostkom samorządu terytorialnego, co pozostawało w sprzeczności z przepisami ustawy o finansach publicznych w myśl których dotacje i środki przekazywane na rzecz budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego są ujmowane w planie finansowym urzędu (art. 186 ust. 4 pkt 2). Negatywnym tego skutkiem było bezpodstawne ujmowanie w ewidencji księgowej wymienionych jednostek organizacyjnych wydatków związanych z przekazaniem dotacji, na podstawie przekazywanych przez dotowanego faktur oraz wykazywanie ich w sprawozdaniu Rb-28S.

W zakresie zadań zleconych i realizowanych w ramach porozumień

Opracowany przez Zarząd Powiatu plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej stanowiący załącznik do uchwały Zarządu nr 148/2005 z 9 marca 2005 r. w sprawie ustalenia układu wykonawczego budżetu powiatu za rok 2005 – nie zawierał w części określającej planowane dochody – podziału na dochody podlegające przekazaniu do budżetu państwa oraz na dochody powiatu należne w związku z realizacją zadań zleconych. Było to niezgodne z przepisami § 3 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 10 listopada 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań (Dz.U. Nr 100, poz. 1077 ze zm.).

Realizując wydatki z otrzymanej dotacji na obsługę komisji poborowej (dz. 750, rozdz. 75045), nie przestrzegano przepisów obowiązującego w 2004 roku cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (...) w zakresie prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej wydatków. Wydatki w kwocie 4.835 zł, poniesione na pokrycie kosztów usług realizowanych na podstawie umów - zleceń obejmujących m.in. prowadzenie dokumentacji wojskowej, obsługę zajęć świetlicowych, utrzymanie czystości i wykonanie badań, wykazano w ewidencji § 3030 – „Różne wydatki na rzecz osób fizycznych”, zamiast w § 4300 – „Zakup usług pozostałych”. Zawarte przez Starostę w ww. zakresie umowy cywilnoprawne nie były kontrasygnowane przez Skarbnika, co było niezgodne z przepisami art. 48 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

Przekazując 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 usunięcie powstałych nieprawidłowości i uchybień opisanych w protokole kontroli, w szczególności:

1. Ustalenie w Regulaminie Pracy zasad stosowania systemu zadaniowego czasu pracy, stosownie do wymogu wynikającego z art. 150 ustawy z dnia 26.06.1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity z 1998 r. Dz. U. Nr 21, poz.94 ze zm.).
2. Przestrzeganie Regulaminu Pracy Starostwa w zakresie dokumentowania wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych.
3. Przeprowadzanie kontroli wydatków podległych jednostek organizacyjnych w zakresie ustalonym przepisami art. 187 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).
4. Przeprowadzanie audytu stosownie do wymogu wynikającego z art. 49 ust. 2 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
5. Opracowanie i przekazanie Radzie Powiatu projektu uchwały w sprawie wynagrodzenia dla Powiatowego Rzecznika Konsumentów stosownie do wymogu art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumenta (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) określającym, że warunki pracy i płacy rzecznika konsumentów określa rada.
6. Określenie zakresów czynności dla pracowników o numerach akt osobowych 9, 81 i 83, stosownie do wymogów wynikających z art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
7. Przekazywanie i rozliczanie dotacji celowych na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego z uwzględnieniem przepisów art. 186 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
8. Gospodarowanie Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).
9. Przy zaciąganiu kredytów bądź pożyczek przestrzeganie przepisów art. 194 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie każdorazowego podejmowania przez Zarząd Powiatu uchwał wskazujących na dwóch członków zarządu upoważnionych do dokonania związanych z tym czynności prawnych.
10. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 20 września 2004 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 209, poz. 2132 ze zm.), w szczególności w zakresie klasyfikowania wydatków budżetowych związanych z realizacją umów-zleceń oraz obsługą długu publicznego.
11. Ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji związanych z ewidencją środków trwałych, które wystąpiły w tym okresie, celem zapewnienia bieżącego prowadzenia i rzetelności ksiąg rachunkowych, stosownie do przepisów art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2

ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

12. Uzyskiwanie kontrasygnaty Skarbnika przy podejmowaniu czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych, stosownie do wymogów art. 48 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

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
Jan Cołokidzi
Przewodniczący Rady
Powiatu Bolesławieckiego