

Wrocław, 22 września 2009 roku

WK.60/P-24/K-48/09

**Pan
Ryszard Nowak
Starosta Ząbkowicki**

**ul. Henryka Sienkiewicza 11
57- 200 Ząbkowice Śląskie**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), przeprowadziła w okresie od 19 czerwca do 4 września 2009 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Ząbkowickiego. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został Panu przekazany w dniu jego podpisania.

Ponadto w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Powiatu, w okresie od 3 do 12 sierpnia 2009 r. przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Zarządu Dróg Powiatowych w Ząbkowicach. W oparciu o odrębny protokół dotyczący tej kontroli, do ZDP wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu do wiadomości.

Kontrolą objęto losowo wybrane operacje finansowo – gospodarcze dokonane w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 marca 2009 r. w zakresie: wydatków budżetowych (w tym inwestycyjnych), prawidłowości i skuteczności realizacji dochodów, gospodarowania mieniem Powiatu oraz inwentaryzacji mienia jednostki. Z jej ustaleń wynika, że w wielu dziedzinach działalność Starostwa nie budziła zastrzeżeń, a gotowość pracowników jednostki do współpracy z kontrolującymi w zakresie przygotowywania dokumentów, opracowywania informacji oraz udzielania wyjaśnień należy ocenić pozytywnie.

W trakcie realizacji zadań przez organ wykonawczy – Zarząd Powiatu, miały miejsce nieprawidłowości i uchybienia w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli wewnętrznej

Pomimo wystąpienia przesłanek wynikających z art. 49 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), od 1 stycznia 2008 r. do dnia zakończenia kontroli obowiązki audytora wewnętrznego w Powiecie były wykonywane na podstawie umowy o dzieło. Pozostawało w sprzeczności z dyspozycją art. 51 ust. 1 i 8 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą audytor wewnętrzny jest zatrudniony w jednostce i podlega bezpośrednio jej kierownikowi.

W zakresie sprawozdawczości

Na skutek błędu w funkcjonowaniu systemu generującego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28s, kwoty zobowiązań ogółem wykazane w sprawozdaniach zbiorczych Powiatu za IV kwartał 2008 r. i I kwartał 2009 r. były niższe

od kwot zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych, odpowiednio o 237.392,01 zł i 213.294,04 zł. Działanie takie było sprzeczne z przepisami § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.), zgodnie z którymi sprawozdania zbiorcze sporządzane są na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu. W trakcie kontroli sporządzono korekty obu sprawozdań.

W zakresie rozrachunków

W ewidencji księgowej Starostwa na dzień 31 grudnia 2008 r. nie ujęto zobowiązania wymagalnego w wysokości 7.061,33 zł, wbrew wynikającemu z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) obowiązku wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, przez co księgi rachunkowe w tej części nie spełniały określonego w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości wymogu rzetelności. W konsekwencji powyższa kwota nie została wykazana w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28s i sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń Rb-Z za 2008 r., co było sprzeczne z przepisami § 8 ust. 2 pkt 5 oraz § 12 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Wbrew postanowieniom § 7 ust. 3 i ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. 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 z późn. zm.), na dzień bilansowy, tj. 31 grudnia 2008 r., nie dokonano odpisów aktualizacyjnych należności w sposób określony w rozdziale 4 ustawy o rachunkowości. W efekcie, w bilansie Starostwa za 2008 r. wykazano nieściągalne/przedawnione kwoty rozrachunków. Łączna kwota nierealnych rozrachunków wynosiła 149.159,58 zł, z tego należności stanowiły 146.115,04 zł. Pozostawało to w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nakazującym stosować przyjęte zasady rachunkowości tak, by rzetelnie i jasno przedstawić sytuację majątkową i finansową jednostki.

W wyniku niezarządzenia przez Starostę na dzień 31 grudnia 2008 r. inwentaryzacji rozrachunków, w jednostce nie przeprowadzono i nie rozliczono stanu rozrachunków zaewidencjonowanych na kontach 201, 221, 225, 229, 231, 234 i 240 w sposób przewidziany w Instrukcji inwentaryzacyjnej w Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śląskich, wprowadzonej Zarządzeniem Starosty Ząbkowickiego Nr 30/2006 z 29 września 2006 r. Naruszało to przepisy art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 i 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi inwentaryzację należności przeprowadza się drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu aktywów, a należności i zobowiązania sporne i wątpliwe, należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych i z tytułów publiczno-prawnych oraz inne aktywa i pasywa podlegają inwentaryzacji na ostatni dzień roku obrotowego metodą porównania danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz

weryfikacji ich realnej wartości; przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

W zakresie dochodów budżetowych

Starosta pan Ryszard Nowak, na skutek niepodjęcia przewidzianych prawem czynności windykacyjnych w postaci skierowania do sądu wniosku o wydanie nakazu zapłaty (zgodnie z art. 123 § 1 Kodeksu Cywilnego każda czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju przerywa bieg przedawnienia) doprowadził do przedawnienia należności z tytułu najmu i opłat za media w łącznej wysokości 643,12 zł, powstałych w latach 2005 r. i 2006 r., a tym samym uchybił określonemu w art. 50 ustawy o samorządzie powiatowym obowiązkowi wykonywania zarządu mieniem powiatowym ze szczególną starannością.

Ponadto stwierdzono, że 12,8 % dokonanych w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2009 r. wpłat w łącznej kwocie 13.967,10 zł przez podmioty posiadające zaległości w opłatach za użytkowanie wieczyste gruntu i z tytułu sprzedaży nieruchomości (z próby objętej kontrolą w zakresie prowadzenia windykacji należności cywilnoprawnych) zostało w całości zaliczone na należność główną; kontrolowany nie wykorzystał wynikającego z art. 451 § 1 zdanie drugie Kodeksu cywilnego uprawnienia do zaliczenia wpłaty na związane z tym długiem zaległe należności uboczne. W konsekwencji, według stanu na 31 grudnia 2008 r. odsetki stanowiły 42,4 % ogółu zaległości. Ponadto takim postępowaniem Starosta nie wypełniał wynikającej z art. 23 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) dyspozycji w zakresie prowadzenia windykacji należności, w tym z tytułu odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności (25% tych wpływów stanowi dochód Powiatu).

W zakresie dokonywania wydatków budżetowych

Na kwotę 1.222,03 zł (2 faktury na kwotę 733,04 zł i 488,99 zł) dokonano zakupu prezentów dla dwóch pracowników, którzy odeszli na emeryturę. Wydatek ten, niemieszczący się w katalogu zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 późn. zm.), został zatwierdzony przez Starostę w 2008 roku.

Na skutek braku należytego nadzoru, zobowiązania Starostwa wobec Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym na łączną kwotę 9.345,33 zł (z czego kwota 1.376,52 zł wynikająca z rachunku nr 3817 i kwota 907,48 zł wynikająca z rachunku nr 3817 z terminem płatności 10 stycznia 2006 r., została wpłacona 31 grudnia 2008 r., a pozostała do zapłaty kwota 7.061,33 zł wynikająca z rachunku nr 3817 - 6 lutego 2009 r.) zostały uregulowane po upływie wymaganego terminu, przez co naruszono zasadę określoną w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne winny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W przepisach wewnętrznych jednostki nie określono zasad obiegu i kontroli dokumentów związanych z eksploatacją samochodu służbowego, nie wypełniając tym dyspozycji art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), zgodnie z którym kierownik jednostki jest zobowiązany do ustalenia pisemnych procedur związanych z gromadzeniem i rozdysonowaniem środków publicznych oraz gospodarowania mieniem, a dotyczących m.in. przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków oraz badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków (...).

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa, bądź błędna ich interpretacja, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru przełożonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność z tego tytułu ponoszą - na podstawie art. 44 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych - Starosta Ząbkowicki oraz Skarbnik Powiatu.

Przedstawiając powyższe panu Staroście, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001r. Dz.U. Nr 55, poz. 577 ze zm.) wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków.

WNIOSKI POKONTROLNE

1. Zatrudnienie audytora wewnętrznego w sposób przewidziany w art. 51 ust. 1 i 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.);
2. Przeanalizowanie przepisów wewnętrznych stanowiących procedury, o których mowa w art. 47 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w celu zapewnienia skutecznego systemu kontroli finansowej, zgodnego ze standardami kontroli (Dz. Urz. Min. Fin. z 2006 r. Nr 7 poz. 58).
3. Sprawowanie wnikliwej kontroli formalno – rachunkowej nad sporządzanymi sprawozdaniami z wykonania planu wydatków budżetowych w celu zapewnienia prawidłowości wykazywanych w nich danych, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.), w szczególności w zakresie zbiorczych kwot zobowiązań;
4. Wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych wymaganych rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności przepisami § 8 ust. 2 pkt 5 oraz § 12 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 34 do ww. rozporządzenia dotyczących wykazywania w sprawozdaniach Rb-28s i Rb-Z zobowiązań wymagalnych;
5. Ujmowanie w ewidencji księgowej wszystkich operacji gospodarczych występujących w okresie sprawozdawczym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst

jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz.694 z późn. zm.), również operacji dotyczących Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym;

6. Przeanalizowanie sald kont rozrachunkowych pod kątem realności ujętych na nich danych i dokonanie aktualizacji wielkości należności i zobowiązań zgodnie z § 7 ust. 3 i ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. 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 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości tak, by dane ujęte w księgach rachunkowych rzetelnie i jasno przedstawiały sytuację majątkową i finansową jednostki;
7. Zarządzanie i przeprowadzanie inwentaryzacji sald kont rozrachunkowych w sposób przewidziany w przepisach wewnętrznych oraz zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 i 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
8. Wykonywanie przez Starostę obowiązków związanych z zarządem mieniem powiatowym ze szczególną starannością, w myśl art. 50 ustawy o samorządzie powiatowym, i niedopuszczanie do przedawnienia należności z tytułu umownego wykorzystywania powierzonego mienia, poprzez stosowanie przewidzianych prawem czynności windykacyjnych;
9. Zaliczanie kwot wpłacanych zaległości zarówno na należność główną jak i odsetki, oraz potrącanie na dochody powiatu 25% środków od wpływów, w tym osiągniętych z odsetek, zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).
10. Przekazywanie środków publicznych wyłącznie na zadania publiczne określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142.1592 późn. zm.);
11. Ponoszenie wydatków w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań w myśl zasady określonej w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego 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 w terminie 14 dni od dnia 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
Juliusz Lipski
Przewodniczący Rady
Powiatu Ząbkowickiego