

Wrocław, 18 listopada 2013 roku

WK.60/P-1/K-32/13

**Pan
Cezary Przybylski
Starosta Bolesławiecki**

**Pl. Marszałka J. Piłsudskiego 2
59-700 Bolesławiec**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 roku poz. 1113) przeprowadziła, w okresie od 5 sierpnia do 18 października 2013 roku, kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Bolesławieckiego. Zakres zagadnień będących przedmiotem kontroli, okres objęty kontrolą, a także ustalenia kontroli opisano szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz przekazano Panu Staroście w dniu podpisania.

Ponadto, w okresie od 7 do 16 października 2013 roku, została przeprowadzona kontrola problemowa gospodarki finansowej II Liceum Ogólnokształcącego im. Janusza Korczaka w Bolesławcu. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, stanowiących podstawę do sformułowania wniosków pokontrolnych, dlatego Izba odstąpiła od kierowania wystąpienia pokontrolnego do kierownika tej jednostki.

Poza potwierdzeniem prawidłowości wykonywanych zadań, kontrola przeprowadzona w Starostwie wykazała też nieprawidłowości i uchybienia, spowodowane niewystarczającą starannością w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa i wewnętrznych uregulowań dotyczących gospodarki finansowej, bądź brakiem tych uregulowań. Część nieprawidłowości została usunięta w czasie prowadzenia czynności kontrolnych, co należy ocenić pozytywnie.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości

Zapisów księgowych na koncie 133 „Rachunek budżetu” dokonywano również na podstawie dowodów innych niż dowody bankowe, przez co nie zachowano zgodności zapisów na koncie 133 z zapisami w księgowości banku. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 133 określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 128, poz. 861 ze zm.) a także w unormowaniach wewnętrznych opisanych w zakładowym planie kont dla budżetu powiatu. Przyczyną tego stanu był brak przestrzegania przez kierownika referatu budżetu powiatu przyjętych przez jednostkę zasad księgowania operacji finansowych na ww. koncie.

W oszacowanej wartości zamówienia publicznego na wybór banku do obsługi finansowej budżetu Powiatu Bolesławieckiego w 2011 roku nie uwzględniono kosztów bankowych związanych z ewentualnym udzielaniem przez bank kredytów w rachunku bieżącym pomimo, że możliwość korzystania z tej formy usług bankowych została przewidziana na etapie składania przedmiotowego zamówienia publicznego. Było to niezgodne z przepisami art. 32 ust. 1 i art. 34 ust. 4 ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.), które stanowią że zamawiający zobowiązany jest do ustalania wartości zamówienia z należytą starannością, jeżeli zamówienie obejmuje usługi bankowe, wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki itp. Odpowiedzialnym za oszacowanie wartości powyższego zamówienia publicznego była Naczelnik Wydziału Finansowego Starostwa.

Dopiero podczas kontroli, Starosta Bolesławiecki poprzez wydane zarządzenie nr 126.IV/13 z dnia 27 września 2013 roku ustalił zasady i sposób ujmowania w księgach rachunkowych Starostwa zapisów księgowych obejmujących zdarzenia gospodarczo-finansowe związane gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Do ustalenia i bieżącego aktualizowania zakładowego planu kont zobowiązany był kierownik jednostki na podstawie przepisów art. 10 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (teksty jednolity: Dz.U. z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.).

Kontrola zapisów księgowych na koncie analitycznym 240-00-03-0019 na którym prowadzono rozrachunki z wykonawcą części projektu pn. "Odkryj urok Borów Dolnośląskich..." z tytułu zatrzymanych kwot zabezpieczenia należytego wykonania umowy wykazała, że kwotę 1.116,15 zł zabezpieczenia należytego wykonania zadania zwrócono wykonawcy 21 grudnia 2012 roku, zamiast po upływie udzielonego do grudnia 2016 roku okresu gwarancji jakości na wykonany przedmiot umowy, co było niezgodne z warunkami określonymi w zawartej umowie nr 170/11 z 21 listopada 2011 roku.

W zakresie wydatków budżetowych

Listy płac jako dowody źródłowe wypłaty wynagrodzeń nie spełniały wymogów prawidłowego dowodu księgowego, ponieważ nie posiadały numeru identyfikacyjnego, zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca, sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (klasyfikacji, dekretacji) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości. Listy płac posiadały podpisy osoby sporządzającej, sprawdzającej i zatwierdzającej. W czasie kontroli wprowadzone zostało zarządzenie nr 127.IV/13 z 27 września 2013 roku Starosty Bolesławieckiego (jako zmiana do wewnętrznej procedury kontroli finansowej zawartej w zarządzeniu nr 113.IV/13 Starosty z 19 czerwca 2013 roku) polegające na wskazaniu, że listy płac jako dowody wypłaty wynagrodzeń są dowodami źródłowymi podlegającymi księgowaniu. Jeszcze w czasie kontroli, począwszy od 1 września 2013 roku listy wynagrodzeń spełniały już wymogi prawidłowego dowodu księgowego, zgodnie z art. 21 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (...).

Wypłata diet radnych księgowana była w księgach rachunkowych na podstawie dowodu PK – polecenie księgowania, jako koszt na koncie 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” i rozrachunki na koncie 231

„Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń” , zamiast na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”, co było niezgodne z treścią ekonomiczną konta 231, określoną w Zakładowym Planie Kont, jak również w załączniku nr 3 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (...), ponieważ konto 231 służy do ewidencji rozrachunków z pracownikami jednostki i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczanych, zgodnie z odrębnymi przepisami, do wynagrodzeń. Od 1 stycznia 2013 wypłata diet radnych księgowana była już na właściwych kontach.

Wydatki na zakup dokumentów komunikacyjnych dla Wydziału Komunikacji i Transportu od Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie przekraczały wysokość umownego wynagrodzenia o kwotę 121.020,85 zł (według stanu na koniec I półrocza 2013 roku), co było niezgodne z § 6 ust. 10 umowy nr ORG. 195/11 z 28 grudnia 2011 roku na wytworzenie i dostarczenie na podstawie jednostkowych zamówień określonych dokumentów. Zgodnie z tym przepisem łączna wartość umowy w okresie jej obowiązywania w zakresie cen określonych szczegółowo w umowie nie mogła przekroczyć kwoty 730.927 zł netto. Umowa ta zgodnie z § 12 zawarta została na dwa lata, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 roku. Odpowiedzialnym za przekroczenie umownego wynagrodzenia był Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, który potwierdzał na fakturach, że wydatek mieści się w planie finansowym oraz Naczelnik Wydziału Finansowego, zatwierdzająca wydatek do wypłaty. W czasie kontroli, tj. w dniu 25 września 2013 roku zawarto z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie nową umowę nr ORG. 145/13 z mocą obowiązującą od 16 kwietnia na okres do 31 grudnia 2013 roku, z ustaloną łączną wartością umowy w okresie obowiązywania umowy, która nie przekroczy kwoty 440.000 zł netto plus podatek od towarów i usług.

W zleceniu nr ORG.2600.356.2011 z 23 grudnia 2011 roku na wykonanie remontu kotłowni gazowej w związku z awarią (demontaż rurociągu zimnej wody i montaż nowej nitki) w budynku Starostwa Powiatowego przy ul. Zwycięstwa 9 nie wyznaczono terminu zakończenia robót. Nie sporządzono też protokołów odbioru technicznego robót w przypadku ww. remontu oraz remontu kotłowni gazowej (wymiana automatyki) w budynku Starostwa Powiatowego przy ul. Zwycięstwa 9, realizowanego na podstawie zlecenia nr ORG.2600.354.2011 z 21 grudnia 2011 roku.

Na 2011 rok nie uchwalono rocznego programu współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, co było niezgodne z art 5a ustawy z 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.) oraz z zapisem § 9 uchwały nr VII/57/11 Rady Powiatu Bolesławieckiego z 26 maja 2011 roku w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Powiatu Bolesławieckiego z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2011–2015. Odpowiedzialnym za przygotowanie projektu uchwały Rady Powiatu Bolesławieckiego w sprawie Programu Współpracy Powiatu Bolesławieckiego z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2011 rok był Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich,

Społecznych i Zdrowia w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu. Roczne Programy Współpracy Powiatu Bolesławieckiego z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na kolejne lata przyjęte były stosownymi uchwałami Rady Powiatu Bolesławieckiego.

W żadnej z jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego, którym przekazano dotacje, nie przeprowadzono kontroli wykorzystania dotacji, co było niezgodne z § 9 uchwały Rady Powiatu Bolesławieckiego nr XL/212/10 z 23 września 2010 roku w sprawie trybu udzielania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych szkół, ośrodków i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. W czasie kontroli wprowadzona została zmiana do Planu kontroli wewnętrznych na 2013 rok, polegająca na włączeniu kontroli w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu Powiatu przez jednostki oświatowe, którym zostały udzielone dotacje w Uzupełniającym Liceum Ogólnokształcącym „Twoja Szkoła”, w Uzupełniającym Liceum Ogólnokształcącym dla Dorosłych w Prywatnym Zespole Szkół Zawodowych w Bolesławcu, w Policealnym Studium Zarządzania i Finansów w Bolesławcu oraz w Policealnym Studium Farmaceutycznym w Bolesławcu.

W zakresie gospodarki mieniem

W 2011 roku przyjęto na stan środków trwałych 12 działek gruntu pod drogami o łącznej wartości 102.297 zł, ujawnionych w wyniku rozliczenia inwentaryzacji przeprowadzonej na koniec tego roku. Grunty te stały się własnością Powiatu Bolesławieckiego - nabycie nastąpiło z mocy prawa z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna - na podstawie decyzji: Wojewody Dolnośląskiego (stała się ostateczna z dniem 28.09.2011 r.), decyzji Wójta Gminy Warta Bolesławiecka (dwie decyzje; stały się ostateczne odpowiednio z dniem 01.09.2003 i 04.04.2011 roku; decyzja z 2003 roku dotyczyła 7. działek) oraz Wójta Gminy Bolesławiec (trzy decyzje; stały się ostateczne odpowiednio z dniem: 02.10.2010 r. oraz 01.06.2011 r. i 01.09.2011 r.). Brak ujęcia w ewidencji księgowej ww. składników majątku był konsekwencją braku bieżącego ujmowania w księgach rachunkowych zmian w stanie gruntów, tj. nie przestrzegania obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Odpowiedzialność za wystąpienie omawianej nieprawidłowości ponosił Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami - komórki merytorycznej przekazującej informacje o zmianach w stanie gruntów do Wydziału Organizacyjnego prowadzącego na ich podstawie ewidencję szczegółową gruntów i sporządzającego dowody przyjęcia środka trwałego OT. Nie stosowanie się do powołanego przepisu ustawy o rachunkowości wiązało się również z brakiem ujęcia w księgach rachunkowych zakupionego w latach 2010-2011 wyposażenia (trzy drukarki i serwer) podlegającego ewidencji na koncie 013 "Pozostałe środki trwałe". Zostało ono ujawnione w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2012 roku.

W grudniu 2010 roku dokonano bez umocowania w przepisach prawa zmiany wartości środków trwałych (grunt i budynek; nieruchomość zabudowana), tj. dostosowano ich wartość ewidencyjną do wartości wynikającej z operatu szacunkowego sporządzonego dla przedmiotowej nieruchomości w październiku 2010 roku. W wyniku powyższego wartość gruntu zwiększono o 7.442 zł, natomiast wartość

budynku zmniejszono o 8.741,93 zł, co pozostawało w sprzeczności z przepisami § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...), w myśl których wartość początkowa środków trwałych podlega aktualizacji zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach.

Operację gospodarczą dotyczącą wyksięgowania z konta 013 oprogramowania o wartości 5.523,50 zł (zostało przyjęte na stan konta 020 "Wartości niematerialne i prawne") zewidencjonowano po stronie Wn (ze znakiem ujemnym), zamiast po stronie Ma konta 013, zgodnie z zasadami jego funkcjonowania określonymi w ZPK jak również w załączniku nr 3 "Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych" do powołanego wyżej rozporządzenia.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe do wiadomości Pana Starosty, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 330 ze zm.) w zakresie ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji, 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.
2. Przestrzeganie postanowień uchwały nr XL/212/10 z 23 września 2010 roku w sprawie trybu udzielania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych szkół, ośrodków i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, w zakresie przeprowadzania kontroli w dotowanych szkołach niepublicznych.
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 289), w szczególności:
 - a) ewidencjonowanie operacji gospodarczych na właściwych stronach konta 013, stosownie do ich treści ekonomicznej, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta, określonymi w ZPK oraz załączniku nr 3 do rozporządzenia,
 - b) dokonywanie aktualizacji wartości środków trwałych wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w przepisach § 6 ust. 5 rozporządzenia,
 - c) dokonywanie zapisów na koncie 133 „Rachunek budżetu” wyłącznie na podstawie dowodów bankowych w celu zapewnienia zgodności zapisów między jednostką a bankiem, stosownie do zasad

funkcjonowania tego konta określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

4. Przestrzeganie przepisów art. 32 ust. 1 i art. 34 ust. 4 ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku poz. 907 ze zm.) w zakresie ustalania wartości zamówienia publicznego na usługi bankowe, w szczególności szacowanie wartości tych zamówień z uwzględnieniem wszystkich prowizji, odsetek i innych podobnych świadczeń stanowiących koszty usług bankowych.
5. Przestrzeganie warunków zawartych umów o wykonanie usług w zakresie ustalonych procedur związanych z zatrzymywaniem i zwrotem zabezpieczeń należytego wykonania tych umów, w szczególności przestrzeganie terminu zwrotu kwoty zabezpieczenia zatrzymanego na okres udzielonego okresu gwarancji jakości wykonanego przedmiotu umowy.
6. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

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. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Karol Stasik

Przewodniczący Rady Powiatu Bolesławieckiego

a/a