



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 29 listopada 2018 r.

Znak: WK-610/30/4/18

Pan
Ryszard Winiarski
Starosta
Raciborski

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 8 sierpnia do 21 września 2018 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Raciborskiego za okres od 1 stycznia 2014 r. do 21 września 2018 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 października 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

W zakresie zamówień publicznych:

- *W zakresie przygotowania w 2015 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane pn. Termomodernizacja oraz przebudowa budynku archiwum przy ul. Opolskiej w Raciborzu”, stwierdzono określenie warunków udziału w postępowaniu w zakresie posiadanej przez wykonawców wiedzy i doświadczenia w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, tym samym mogący utrudnić dostęp do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego wykonania. Powyższym naruszono art. 22 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).*
Kwestia proporcjonalności w odniesieniu do warunków udziału w postępowaniu uregulowana w obowiązującym na moment wszczęcia postępowania art. 22 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowiła, iż opis sposobu dokonania oceny spełnienia warunków stawianych wykonawcom ubiegającym się o zamówienie, w tym dotyczących wiedzy i doświadczenia powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz do niego proporcjonalny. Owa proporcjonalność względem przedmiotu zamówienia skutkowałą zatem ograniczeniem w stawianiu przede wszystkim wygórowanych wymogów. Po stronie zamawiającego natomiast w ślad za treścią art. 7 ust. 1 ww. ustawy leżało przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

W ramach opisu sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału postawionych w niniejszym postępowaniu (pkt 8.1.1. lit. b i c SIWZ) zamawiający postawił wymagania, dotyczące posiadanej wiedzy i doświadczenia, gdzie na potwierdzenie ich spełnienia żądał wykazania się wykonaniem w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie czterech robót budowlanych w tym:

- a) co najmniej dwoma robotami budowlanymi o wartości minimum 200.000,00 zł netto każda, polegających na przebudowie lub remoncie budynku oraz*
- b) co najmniej dwoma robotami budowlanymi obejmującymi w swoim zakresie (w każdej z tych robót) docieplenie ścian zewnętrznych o powierzchni nie mniejszej niż 600 m².*

Tak ukształtowany warunek (dot. części opisanej w lit. a) ograniczał zatem możliwość udziału w postępowaniu wykonawcom, którzy uprzednio wykonali požądane przez Zamawiającego roboty budowlane, lecz w wyniku powstania nowej substancji budowlanej, czyli budowy, lecz także odbudowy, rozbudowy czy nadbudowy obiektu budowlanego.

W postępowaniu o udzielenie tego zamówienia publicznego Zamawiający powinien był także dopuścić wiedzę i doświadczenie wykonawców nabyte w wyniku uprzedniej kompleksowej budowy budynku, tj. poprzez wykonanie całości zakresu rzeczowego składającego się na obiekt przekazany do eksploatacji.

Z punktu widzenia spełnienia warunku dotyczącego wiedzy i doświadczenia wykonawcy za rodzajowo odpowiadające należy uznać bowiem roboty budowlane, które obejmują nie wyłącznie identyczne, ale również zbliżone pod względem trudności i charakteru czynności faktyczne - a tym bardziej czynności o większym stopniu skomplikowania, niż czynności składające się na przedmiot zamówienia.

Przebudowa bez względu na to, czego dotyczy, odnosi się do części budynku czy rzeczy, nie zaś do całości w odróżnieniu od budowy, która ma charakter kompleksowy. Doświadczenie zdobyte w wyniku wykonania obiektu budowlanego od podstaw, a także odbudowy, rozbudowy lub nadbudowy jest tego rodzaju przedsięwzięciem, które jak najbardziej można porównać z tym, zdobytym w trakcie przebudowy, czy remontu, a nawet bardziej skomplikowanym.

W wyniku nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020), która weszła w życie 28 lipca 2016 r. usunięto obowiązujący wówczas przepis art. 22 ust. 4 ustawy i wprowadzono regulację art. 22 ust. 1a ustawy, w której w analogiczny sposób ustawodawca odniósł się do zasady proporcjonalności i jej znaczenia. Zgodnie z ww. art. 22 ust. 1a znowelizowanej ustawy Prawo zamówień publicznych, Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.

Czynności polegające na przygotowaniu określania warunków udziału w ww. postępowaniu powierzono Kierownikowi Referatu Inwestycji i Remontów oraz byłemu Kierownikowi ówczesnego Referatu Zamówień Publicznych, aktualnie Głównemu Specjaliście w Referacie Administracyjnym. Zatwierdzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia w niniejszym postępowaniu dokonał p. Marek Kurpis – Wicestarosta Powiatu Raciborskiego.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Raciborzu biorącymi udział w przygotowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w szczególności w zakresie określania warunków udziału w postępowaniu, stosownie do art. 22 ust. 1a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie długu publicznego:

- *W 2015 r. zaciągnięto zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku 2015 przejściowego deficytu, pomimo braku dysponowania, na dzień zawarcia umów – upoważnieniem oraz limitem zobowiązań na powyższy cel. Naruszono tym art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ww. ustawy oraz art. 12 pkt 8 lit. d) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących ustalania m.in. maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd, w oparciu o które jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zobowiązania, o których mowa powyżej podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte i mają swoje umocowanie w art. 212 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którym w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu. W myśl natomiast art. 212 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu kredytów zaciąganych m.in. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*

Powyższe dotyczyło zobowiązania zaciągniętego w dniu 30 grudnia 2015 r. umową o kredyt w rachunku bieżącym nr S1990/MF/2016 do wysokości 8.000.000,00 zł, na okres: od 4 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

Limit zobowiązań krótkoterminowych, jakie Zarząd Powiatu mógł zaciągnąć w 2016 r. wraz z upoważnieniem ustalono w uchwale budżetowej na rok 2016, która podjęta została uchwałą Nr XIV/131/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r., a ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Zgodnie z art. 211 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ww. ustawy, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym na rok budżetowy. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

Ww. umowę z ramienia Powiatu Raciborskiego podpisali p. Ryszard Winiarski – Starosta Raciborski oraz p. Marek Kurpis – Wicestarosta Powiatu.

Wniosek nr 2

Zaciągać zobowiązania z tytułu kredytów na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu budżetowego na podstawie obowiązujących limitów i upoważnień zawartych w uchwale organu stanowiącego, stosownie do art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.) w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1 oraz art. 211 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 tej ustawy.

W zakresie realizacji dochodów powiatu:

- *W latach od 2015 r. do 2017 r. nieprawidłowo, tj. przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości, zaliczano do dochodów Powiatu danego okresu sprawozdawczego wadła wniesione w formie pieniężnej przez uczestników przetargów zorganizowanych w celu zbycia nieruchomości oraz wpłaty dokonane na poczet ceny ich sprzedaży. przed dniem zawarcia umów o sprzedaży tych nieruchomości dokonywano przelewu środków finansowych z tego tytułu z rachunku dochodów Starostwa Powiatowego w Raciborzu oraz z rachunku depozytów, na rachunek Powiatu Raciborskiego.*

Naruszono tym art. 5 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami, dochodami publicznymi są dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a i b tej ustawy, źródłami dochodów własnych gminy są m.in. dochody z majątku gminy.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

Nieprawidłowość stwierdzono przy sprzedaży:

- *lokalu użytkowego nr 5 położonego w Raciborzu wraz z udziałem wynoszącym 1981/10000 w nieruchomości wspólnej. Umowę sprzedaży nieruchomości zawarto dnia 16 lipca 2015 r. W dniu 5 czerwca 2015 r. na konto sum depozytowych wpłynęło wadium w wysokości 33.600,00 zł. Ww. kwotę odprowadzono na dochody organu dnia 29 czerwca 2015 r. Pozostałą część należności, tj. kwotę 305.760,00 zł, nabywca wpłacił na konto dochodów Starostwa w dniu 13 lipca 2015 r. Na dochody organu powyższą kwotę przekazano 15 lipca 2015 r.*

Skutkiem powyższego w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” zawyżono dochody budżetu o kwotę 33.600,00 zł.

- *nieruchomości gruntowej położonej w Raciborzu o powierzchni 1.014 m². Umowę sprzedaży zawarto 6 kwietnia 2016 r. W dniu 28 grudnia 2015 r. na konto sum depozytowych wpłynęło wadium w wysokości 53.000,00 zł. Ww. kwotę odprowadzono na dochody organu 22 stycznia 2016 r. Pozostałą część należności, tj. kwotę 482.300,00 zł, nabywca nieruchomości wpłacił na dochody Starostwa 4 kwietnia 2016 r. Na dochody organu powyższą kwotę przekazano 5 kwietnia 2016 r.*

Skutkiem powyższego w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27S za okres od początku roku

do 31 stycznia 2016 r., do 28 lutego 2016 r., 31 marca 2016 r. zawyżono dochody budżetu w rozdziale 70005 § 0770 o kwotę 53.000,00 zł.

- lokal użytkowy nr 6 położonego w Raciborzu wraz z udziałem wynoszącym 1869/10000 w nieruchomości wspólnej. Umowę sprzedaży zawarto dnia 24 stycznia 2017 r. W dniu 13 grudnia 2016 r. na konto sum depozytowych wpłynęło wadium w wysokości 25.000,00 zł. Ww. kwotę odprowadzono na dochody organu 29 grudnia 2016 r. Pozostałą część należności, tj. kwotę 227.500,00 zł, nabywca nieruchomości wpłacił na konto dochodów Starostwa 12 stycznia 2017 r. Na dochody organu powyższą kwotę przekazano 13 stycznia 2017 r.

Skutkiem powyższego w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. zawyżono dochody budżetu w rozdziale 70005 § 0770 o kwotę 25.000,00 zł.

- lokal użytkowy nr 4 położonego w Raciborzu wraz z udziałem wynoszącym 1996/10000 w nieruchomości wspólnej. Umowę sprzedaży zawarto 1 kwietnia 2015 r. W dniu 2 marca 2015 r. na konto sum depozytowych wpłynęło wadium w wysokości 12.000,00 zł. Należność na poczet zakupu nieruchomości w powyższej kwocie przekazano na dochody organu 23 marca 2015 r. Pozostałą część należności w kwocie 109.200,00 zł nabywca nieruchomości wpłacił na konto dochodów Starostwa w dniu 27 marca 2015 r. Na dochody organu powyższą kwotę przekazano 31 marca 2015 r.

Skutkiem powyższego w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 marca 2015 r. zawyżono dochody budżetu w rozdziale 70005 § 0770 o kwotę 121.200,00 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Ewy Tapper – Skarbnika Powiatu, przyczyną ujęcia wadiów na dochodach organu przed dniem zawarcia umowy sprzedaży było otrzymanie przez Wydział Finansowy Referat Księgowości i Płac, pism wewnętrznych przekazywanych przez Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami, w których wskazano konieczność niezwłocznego przekazania wadiów na dochody organu.

Obowiązki w zakresie księgowania dochodów i sporządzania sprawozdań RB-27S z dochodów zrealizowanych przez Powiat Raciborski, zgodnie z powierzonymi zakresami czynności, należały do podinspektora ds. księgowości jednostki budżetowej Wydziału Finansowego Referatu Księgowości i Płac. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik Referatu Księgowości i Płac – Główny Księgowy Starostwa.

Wniosek nr 3

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Powiatu Raciborskiego, wykonującym zadania w zakresie zaliczania wadiów oraz pozostałej części ceny nabycia nieruchomości, do dochodów powiatu z tytułu sprzedaży nieruchomości, stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy o finansach publicznych.

W zakresie księgowości:

- W latach 2015 - 2017 zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Raciborzu zmian w stanie środków trwałych na koncie 011

„Środki trwałe” w grupie 0 „Grunty”. Naruszono tym art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań. Naruszono tym również zasady funkcjonowania konta 011 określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.), jak również w planie kont wprowadzonym zarządzeniem Nr 62/2014 Starosty Raciborskiego z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Polityki Rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu” z późniejszymi zmianami jednolitymi, wprowadzonymi odrębnymi zarządzeniami Starosty Raciborskiego: Nr 134/2016 z dnia 20 grudnia 2016 r.; Nr 52/2017 z dnia 18 kwietnia 2017 r.; Nr 113/2017 z dnia 20 września 2017 r.

Wyżej wskazane dotyczyło nieruchomości nabytych przez Powiat Raciborski na podstawie dwudziestu decyzji Wojewody Śląskiego wydanych w okresie od 2015 r. do 2017 r., które zostały zaewidencjonowane (w okresie objętym kontrolą) na koncie 011 z opóźnieniem wynoszącym od jednego miesiąca do kilku miesięcy, po dniu uprawomocnienia się decyzji.

Przyczyną powyższego było zaniechanie przez pracowników Referatu Gospodarki Nieruchomościami niezwłocznego przekazywania pism z dyspozycją ujęcia przedmiotowych nieruchomości w ewidencji księgowej do Referatu Księgowości i Płac w Wydziale Finansowym oraz zaniechanie przez Podinspektora ds. księgowości jednostki budżetowej w Referacie Księgowości i Płac w Wydziale Finansowym dokonania odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych roku obrotowego, którego zdarzenie dotyczyło, w przypadku gdy informacje o ww. zdarzeniach dotarły do tego Referatu przed ostatecznym zamknięciem ksiąg rachunkowych danego roku. Zgodnie z wyjaśnieniami Referatu Księgowości i Płac – Głównego Księgowego Starostwa Powiatowego, powodem nieujęcia wszystkich danych w ewidencji księgowej starostwa konta 011 w zakresie zmian okresu 2015 r., 2016 r., 2017 r. było błędne zasugerowanie się datą wpływu dokumentów do wydziału z Referatu Gospodarki Nieruchomościami oraz błędną interpretacją daty wydania ostateczności decyzji Wojewody.

Ponadto, w jednostce nie określono szczegółowych procedur dotyczących obiegu dokumentów księgowych dokumentujących zmiany w stanie majątku trwałego dotyczących nabycia gruntów w zakresie terminów przekazywania dokumentacji zewnętrznej przez Wydział merytoryczny do Referatu Księgowości i Płac oraz zasad sporządzania dowodów OT, PT jak również wskazania osób odpowiedzialnych za przekazywanie i sporządzanie tych dokumentów w polityce rachunkowości obowiązującej w Starostwie Powiatowym w Raciborzu wprowadzonej zarządzeniem Nr 62/2014 Starosty Raciborskiego z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Polityki Rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu” z późniejszymi zmianami jednolitymi, wprowadzonymi odrębnymi zarządzeniami Starosty Raciborskiego: Nr 134/2016 z dnia 20 grudnia 2016 r.; Nr 52/2017 z dnia 18 kwietnia 2017 r.; Nr 113/2017 z dnia 20 września 2017 r.

W polityce rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem Nr 93/2018 w zakresie przekazywania informacji i dokumentów celem ich zaewidencjonowania w księgach rachunkowych zapisano, że wszelkie dowody księgowe powinny wpływać do Wydziału Finansowego niezwłocznie po dokonaniu kontroli merytorycznej, natomiast np. decyzje o komunalizacji czy środki trwałe powinny być przekazane do Wydziału Finansowego na bieżąco.

W trakcie kontroli wyjaśniono, że w procedurach wewnętrznych nie wskazano stanowiska odpowiedzialnego za wystawianie dokumentów w przypadku zbycia/nabywania gruntów oraz komu taki dokument powinien zostać złożony i w jakim momencie powinien być wystawiony.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości, ww. nieruchomości nie zostały wykazane w bilansach jednostki Starostwa Powiatowego w Raciborzu na dzień 31 grudnia: 2015 r., 2016 r., 2017 r. oraz w informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia: 2015 r., 2016 r. i 2017 r., o której mowa w art. 267 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Zadania w zakresie wystawiania dowodów OT oraz zadania w zakresie dokonywania operacji gospodarczych w ewidencji księgowej Starostwa w zakresie środków trwałych, prowadzenia ewidencji analitycznej i syntetycznej środków trwałych należały do obowiązków pracownika Referatu Księgowości i Płac. Nadzór w tym zakresie należał do Kierownika Referatu Księgowości i Płac – Głównego Księgowego Starostwa Powiatowego. Następnie wystawiony dowód OT przez pracownika Referatu Księgowości i Płac, faktycznie podpisywał Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami.

Zadania w zakresie sporządzania informacji o stanie mienia należały do zakresu obowiązków pracowników w Referacie Gospodarki Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie należał do Kierownika ww. Referatu.

Zadania w zakresie przekazywania dokumentacji źródłowej dotyczącej nabywania nieruchomości na rzecz Powiatu Raciborskiego do Referatu Księgowości i Płac należały do pracowników Referatu Gospodarki Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie należał do Kierownika ww. Referatu.

Wniosek nr 4

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Raciborzu w zakresie: przekazywania informacji o zmianach w stanie środków trwałych w celu bieżącego ich ujmowania w księgach rachunkowych, sporządzania informacji o stanie mienia, stosownie do art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.) oraz zasad funkcjonowania konta 011 określonych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r., poz. 1911), a ponadto art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

Wniosek nr 5

Rozważyć uszczegółowienie procedur dotyczących obiegu dokumentów księgowych dokumentujących zmiany w stanie majątku trwałego dotyczących obrotu nieruchomościami, w tym terminów wystawiania oraz przekazywania dokumentacji w tym zakresie, jak również wskazania osób odpowiedzialnych za przekazywanie i sporządzanie tych dokumentów, mając na uwadze art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.), art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

- *Do dnia zakończenia kontroli zaniechano dokonania wyceny czternastu nieruchomości nabywanych w 2018 r. z mocy prawa na podstawie prawomocnych decyzji Wojewody Śląskiego oraz prawidłowego ich ujęcia w księgach rachunkowych. Powyższe było niezgodne z art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 pkt 1 a oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.). Stosownie do wskazanych przepisów, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Rachunkowość jednostki obejmuje m. in. wycenę aktywów i pasywów. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieruchomości wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy według ceny rynkowej bądź inaczej określonej wartości godziwej. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny - jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.*

Brak ujęcia w księgach rachunkowych wartości nieruchomości był również niezgodny z zasadami funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” opisanymi w planie kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r. poz. 1911).

Powyższe stwierdzono na przykładzie nieruchomości nabytych z mocy prawa na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego, oznaczonych jako działki: nr 635/40 o pow. 0,0096 ha, nr154/8 o pow. 0,0092 ha, nr 631/39 o pow. 0,0245 ha, nr 99/1 o pow. 0,0019 ha, nr 716/79 o pow. 0,0050 ha, nr 717/79 o pow. 0,0019 ha, nr 620/35 o pow. 0,0053 ha, nr 183/1 o pow. 0,0312 ha, nr 195/11 o pow. 0,0442 ha, nr 616/7 o pow. 0,0131 ha, nr 172/3 o pow. 0,0500 ha, nr 98/3 o pow. 0,0011 ha, nr 43/3 o pow. 0,0037 ha, nr 42/1 o pow. 0,0115 ha.

Powyższe nieruchomości ujęto w ewidencji szczegółowej do konta 011 na podstawie sporządzonych dowodów księgowych OT w wartości 0,00 zł.

W przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości jednostki, ustalonych zarządzeniem Nr 93/2018 Starosty Raciborskiego z dnia 27 lipca 2018 r. oraz poprzednio zarządzeniem Nr 10/2018 Starosty Raciborskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. przyjęto: „Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia szczególnie przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny – jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. Za cenę (wartość) sprzedaży netto składnika aktywów przyjmuje

się możliwą do uzyskania na dzień bilansowy cenę jego sprzedaży, bez podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego, pomniejszoną o rabaty, opusty i inne podobne zmniejszenia oraz koszty związane z przystosowaniem składnika aktywów do sprzedaży i dokonaniem tej sprzedaży, a powiększoną o należną dotację przedmiotową. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny sprzedaży netto danego składnika aktywów, należy w inny sposób określić jego wartość godziwą na dzień bilansowy. Za wartość godziwą przyjmuje się kwotę, za jaką dany składnik aktywów mógłby zostać wymieniony, a zobowiązanie uregulowane na warunkach transakcji rynkowej pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi, niepowiązаныmi ze sobą stronami”.

Zgodnie z wyjaśnieniami, ze względu na brak środków finansowych, które można by przeznaczyć na ten cel, podjęto decyzję o przyjęciu do ksiąg rachunkowych działek z wartością 0,00 zł, aby wszystkie działki były ujęte w ewidencji.

Prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 011 należało do zadań Podinspektora Referatu Księgowości i Płac w Wydziale Finansowym, nad którym nadzór sprawował Kierownik ww. Referatu – Główny Księgowy Starostwa.

Zadania w zakresie dokonywania wyceny gruntów, należały do zakresu obowiązków pracowników w Referacie Gospodarki Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie należał do Kierownika ww. Referatu, który również odpowiadał za przekazanie informacji w zakresie wyceny nieruchomości do Wydziału Finansowego.

Wniosek nr 6

Dokonąć wyceny wartości gruntów otrzymanych nieodpłatnie w drodze decyzji administracyjnych w sposób określony postanowieniami polityki rachunkowości i ująć prawidłowo w księgach rachunkowych Starostwa, stosownie do art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 pkt 1 a, art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.) oraz zasad funkcjonowania konta 011 określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 października 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r. poz. 1911).

- W latach 2016 - 2018 (do dnia zakończenia kontroli) w ewidencji pozabilansowej na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” nieprawidłowo ujmowano wydatki na podstawie wyniku postępowań o zamówienia publiczne, tj. na podstawie zdarzeń zaplanowanych do realizacji, zamiast na podstawie zawartych umów. Powyższym naruszono zasady funkcjonowania ww. konta wynikające z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.), a od 1 stycznia 2018 r. do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r. poz. 1911).

Zgodnie z ww. przepisami, zaangażowanie wydatków budżetowych rozumieć należy jako wartości umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych bieżącego roku.

Stosownie do opisu konta 998 w planie kont dla jednostki budżetowej wprowadzonym zarządzeniem Nr 93/2018 Starosty Raciborskiego z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie Polityki rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu, konto to służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Na stronie Ma konta ujmuje się równowartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Zapisy na stronie Ma tworzone są automatycznie, na podstawie zapisów wprowadzonych w module Dysponent przez poszczególnych dysponentów budżetu. Nota księgowa dotycząca zaangażowania generowana jest na koniec każdego miesiąca w systemie finansowo – księgowym. Zgodnie z opisem informatycznym systemu przetwarzania danych w polityce rachunkowości, podstawą ujęcia zaangażowania są wnioski przetargowe, wnioski zakupowe, porozumienia, umowy, decyzje i inne postanowienia, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

Pojęcie zaangażowania wydatków zdefiniowane zostało w § 9 ust. 2 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 z późn.zm.), aktualnie w § 8 ust.2 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109) – analogicznie jak w przywołanym wyżej rozporządzeniu z dnia 5 lipca 2010 r.

Obowiązek z kolei ujmowania w zapisach księgowych wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków także zaangażowania, wynika również z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.).

Powyższe dotyczyło:

- 1) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3545S od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 935 do granicy powiatu w miejscowości Pogrzebień”, gdzie równowartość zaangażowania pierwotnie ujęto na podstawie wniosku w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 24 marca 2017 r., pod datą jego wystawienia, a unieważnionego na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w konsekwencji czego w dacie uruchomienia nowej procedury (wniosek w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 26 kwietnia 2017 r.) zwiększono wartość zaangażowania (w wyniku wzrostu wartości szacunkowej zamówienia), a po zawarciu umowy realizacyjnej zaangażowanie wydatków skorygowano do wysokości wydatków wynikających z umowy, pod datą jej zawarcia, tj. 7 czerwca 2017 r.,
- 2) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Termomodernizacja budynku Młodzieżowego Domu Kultury przy ul. Stalmacha 12 w Raciborzu – etap II”, gdzie równowartość zaangażowania ujęto na podstawie wniosku w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 4 czerwca 2018 r., pod datą jego wystawienia, a w wyniku rozstrzygnięcia postępowania, analogicznie jak powyżej po

zawarciu umowy realizacyjnej zaangażowanie wydatków skorygowano do wysokości wydatków wynikających z umowy, pod datą jej zawarcia tj. 25 lipca 2018 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Ewy Tapper – Skarbnika Powiatu Raciborskiego, za moment zaangażowania środków budżetowych (przez komórkę merytoryczną w programie Dysponent, generującym automatycznie zapisy na stronie Ma konta 998) uznawano chwilę sporządzenia i puszczania w obieg wniosku lub innego dokumentu, który określa m.in. przedmiot zamówienia, wartość zamówienia, źródło finansowania, itp.

Zaangażowaniem wydatków jest równowartość przedmiotu nie jakiegokolwiek zdarzenia, a konkretnego zdarzenia prawnego, w przedmiotowym przypadku zdarzeniem takim było zgodne zawarcie przez strony umowy realizacyjnej o zamówienie publiczne, które w przyszłości będzie skutkowało realnym wydatkiem budżetowym. Natomiast przygotowanie procedury udzielenia zamówienia publicznego nie powoduje jeszcze konieczności dokonania jakiegokolwiek wydatku w ramach danego zadania, nie stanowi więc podstawy do ewidencji zaangażowania wydatków z tego tytułu w księgach rachunkowych jednostki.

Skutkiem powyższego w przypadku pierwszym zawyżono wartość zaangażowanych wydatków wykazanych w sprawozdaniu Rb- 28S za okres od początku roku do 31 marca 2017 r.

Komórką merytoryczną, odpowiedzialną za realizację ww. umów o zamówienia publiczne, będącą faktycznym dysponentem środków budżetowych dokonującym zaangażowania środków, byli pracownicy Referatu Inwestycji i Remontów.

Prowadzenie ewidencji pozabilansowej należało do obowiązków pracowników Referatu Księgowości i Plac. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu, Główny Księgowy Starostwa.

Ww. sprawozdanie podpisane zostało za okres od początku roku do dnia 31 marca 2017 r. przez p. Andrzeja Chroboczek – Członka Zarządu wz. Starosty wraz z Kierownikiem Referatu Księgowości i Plac, Głównym Księgowym Starostwa.

Wniosek nr 7

Zapewnić prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie zaangażowania wydatków roku bieżącego na koncie 998, jak i uszczegółwić wewnętrzne procedury w tym zakresie, stosownie do zasad funkcjonowania ww. konta ujętych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r., poz. 1911), mając na uwadze art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.), § 8 ust.2 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109 z późn. zm.), jak również art.10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.).

- W latach 2014 - 2018 (do dnia zakończenia kontroli) operacje gospodarcze związane ze środkami otrzymanymi z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ujmowano w księgach Starostwa Powiatowego na koncie 135 „Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia” w korespondencji z kontem 853 „Fundusze celowe”.

Zgodnie z opisem tych kont zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.), konto 135 służy do ewidencji środków funduszy specjalnego przeznaczenia, a w szczególności zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i innych funduszy, którymi dysponuje jednostka. Konto 853 służy do ewidencji stanu, zwiększeń i zmniejszeń funduszy celowych oraz innych funduszy specjalnego przeznaczenia.

Tożsame zasady funkcjonowania ww. kont zostały uregulowane w zakładowym planie kont oraz w obowiązującym od stycznia 2018 r. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r., poz. 1911).

W gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego fundusze celowe aktualnie nie funkcjonują, zatem nie mogą wystąpić operacje ujmowane na koncie 135 w korespondencji z kontem 853. Zgodnie z art. 9 pkt 7 i art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w systemie finansów publicznych występują jedynie państwowe fundusze celowe, zatem konto 853 może występować wyłącznie w państwowych jednostkach będących dysponentami państwowego funduszu celowego.

Środki otrzymane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych należało ujmować za pośrednictwem konta 139 „Inne rachunki bankowe” w korespondencji z kontem rozrachunkowym.

W zakładowym planie kont dla Starostwa jako jednostki budżetowej nie określono sposobu ewidencji operacji gospodarczych z udziałem powyższych środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności: dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W latach 2014 - 2018 (do dnia zakończenia kontroli) Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazał na rachunek bankowy Starostwa Powiatowego w Raciborzu środki finansowe w łącznej kwocie 9.530.440,00 zł, na podstawie następujących informacji o wysokości środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych według algorytmu na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, stanowiącej załącznik do pism z dnia:

- 12 lutego 2014 r. znak WF/109w/2014 na łączną kwotę 1.771.733,00 zł oraz środki na obsługę w łącznej kwocie 44.293,00 zł,
- 13 lutego 2015 r. znak WF/116/2015/w, wraz ze zmianą z dnia 9 lipca 2015 r. znak WEF/487/2015/w na łączną kwotę 1.817.686,00 zł oraz środki na obsługę w łącznej kwocie 45.441,00 zł;
- 7 marca 2016 r. znak WEF/145/2016/w na łączną kwotę 1.848.917,00 zł oraz środki na obsługę w łącznej kwocie 46.222,00 zł;
- 7 lutego 2017 r znak: DF.WRO.72.2017.w wraz ze zmianą z dnia 18 lipca 2017 r. znak: DF.WRO.330.2017.w na łączną kwotę 1.882.976,00 zł oraz środki na obsługę w kwocie 47.074,00 zł,
- 13 lutego 2018 r. znak: DF.WRO.68.2018.w.IWR wraz ze zmianą z dnia 2 lipca 2018 r znak: DF.WRO.284.2018.w.IWR na łączną kwotę 1.984.789,00 zł oraz środki na obsługę w łącznej kwocie 41.309,00 zł.

Dofinansowanie kosztów na współfinansowanie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej operacji gospodarczych związanych ze środkami otrzymanymi z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych należały do pracowników Referatu Księgowości i Płac w Wydziale Finansowym. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik ww. Referatu.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994. o rachunkowości, kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację (politykę) rachunkowości.

Wniosek nr 8

Uzupełnić zakładowy plan kont dla Starostwa Powiatowego w Raciborzu w zakresie ewidencji operacji gospodarczych z udziałem środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, z uwzględnieniem zasad ewidencji księgowej innych środków pieniężnych w jednostce i rozrachunków z tym związanych wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r., poz. 1911), mając na uwadze art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.).

W zakresie sprawozdawczości:

- *W bilansie Starostwa Powiatowego w Raciborzu na dzień 31 grudnia: 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2017 r. wykazano stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący rok obrotowy w innych kwotach, niż wynikały z ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2017 r. Sprawozdanie finansowe: bilans jednostki należało sporządzać zgodnie z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Powyższe stwierdzono w bilansach jednostki budżetowej Starostwa Powiatowego sporządzonych na dzień 31 grudnia: 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2017 r., w których nie zaklasyfikowano danych dotyczących:

➤ dochodów związanych z realizacją zadań zleconych ewidencjonowanych za pośrednictwem kont: 130 „Rachunek bieżący jednostki”, 141 „Środki pieniężne w drodze” 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, 225 „Rozrachunki z budżetami”, 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, 240 „Pozostałe rozrachunki”, 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, 860 „Wynik finansowy” wynikających z ksiąg rachunkowych w Starostwie (jednostki) stanowiących (w formie komputerowej) wyodrębnioną księgę główną w ramach dziennika częściowego wg rodzaju wykonywanych działań, tj.: dziennik częściowy dla dochodów Skarbu Państwa realizowanych przez Starostwo jako jednostkę oraz jednostki organizacyjne Powiatu – „ODDZIAŁ: 010 Dochody Skarbu Państwa”. Dla powyższych danych wynikających z ww. kont, sporządzono odrębny bilans jednostki - Skarb Państwa.

➤ środków finansowania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej /dotyczy PFRON/ ewidencjonowanych za pośrednictwem kont 135 „Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia”, 141, 240, 853 „Fundusze celowe” wynikających z ksiąg rachunkowych w Starostwie (jednostce) stanowiących (w formie komputerowej) wyodrębnioną księgę główną, w ramach dziennika częściowego wg rodzaju wykonywanych działań, tj.: dziennik częściowy dla dochodów i wydatków funduszy celowych, PFRON – „ODDZIAŁ: 004 PFRON”.

Bilans jednostki budżetowej Starostwo Powiatowe sporządzony na dzień 31 grudnia 2014 r., 2015 r., 2016 r. 2017 r. podpisali: Ryszard Winiarski – Starosta Powiatu Raciborskiego oraz Kierownik Referatu Księgowości i Płac Główny Księgowy Starostwa.

Wniosek nr 9

Sporządzać prawidłowo sprawozdanie finansowe Starostwa Powiatowego w Raciborzu w zakresie wykazywania stanu aktywów, pasywów zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.) oraz § 23 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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. z 2017 r., poz. 1911).

- W 2017 r. nieprawidłowo ujęto w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. dane dotyczące wykonanych przychodów oraz rozchodów z tytułu udzielonych oraz podlegających spłacie pożyczek na rzecz Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy im. dr. Józefa Rostka w Raciborzu. Powyższe stało

w sprzeczności z § 13 pkt 5 lit. a i pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 z późn. zm.), aktualnie, tj. począwszy od 13 stycznia 2018 r. § 12 pkt 5 lit. a) i pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisami, dane dotyczące rozchodów oraz przychodów (w tym z tytułu spłat pożyczek udzielonych) jednostki samorządu terytorialnego wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS po stronie wykonania powinny być zgodne odpowiednio z wykonanymi rozchodami oraz przychodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy.

W powyższym sprawozdaniu sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. w pozycji spłata pożyczek udzielonych (po stronie przychodu) wykazano kwotę 1.000.000,00 zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową do konta 250 „Należności finansowe” (strona Ma) wartość spłaconych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017 pożyczek udzielonych opiewała na kwotę 2.000.000,00 zł, z kolei w pozycji pożyczki udzielone (po stronie rozchodu) wykazano kwotę 1.000.000,00 zł, podczas gdy zgodnie z ww. ewidencją (strona Wn konta 250) wartość udzielonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017 pożyczek stanowiła kwotę 2.000.000,00 zł.

Zgodnie wyjaśnieniami pracowników Starostwa, w ww. sprawozdaniu Rb-NDS nie ujęto danych dotyczących udzielonej pożyczki krótkoterminowej spłaconej w trakcie 2017 r., z kolei po stronie rozchodów w poz. D.22 pożyczki (udzielone) wykazano kwotę 1.000.000,00 zł, która dotyczyła umorzenia w 2017 r. raty ww. pożyczki krótkoterminowej.

Jak stanowi art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), rozchodami publicznymi są udzielone pożyczki i kredyty, a nie umorzone pożyczki.

Wyłączenie natomiast w sprawozdaniu o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w § 13 pkt 8 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia dotyczy przychodów i rozchodów w zakresie zaciągniętych i spłaconych w danym okresie sprawozdawczym pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Mając na uwadze powyższe oraz zasadę roczności budżetu, o czym stanowi art. 211 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na okres 12 miesięcy pożyczki podlegają obowiązkowi sprawozdawczemu. Natomiast dane w omawianym sprawozdaniu wykazuje się w zakresie wykonania – narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego.

Sprawozdanie budżetowe Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. podpisane zostało przez p. Marka Kurpis – Wicestarostę Powiatu Raciborskiego, a także p. Ewę Tapper – Skarbnika Powiatu.

Wniosek nr 10

Sporządzać sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do zasad określonych w § 12 pkt 5 lit. a) i pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109 z późn. zm.).

W zakresie dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych:

- *W latach 2017 – 2018 przyjęto jako prawidłowe sprawozdania (końcowe oraz częściowe) z realizacji zadania publicznego i rozliczenia dotacji udzielonej na dany rok budżetowy Stowarzyszeniu „Otwarte Serca Dzieciom” z siedzibą w Kuźni Raciborskiej na podstawie umowy nr ZS.8121.2.2016 z dnia 24 sierpnia 2016 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego Powiatu Raciborskiego z zakresu instytucjonalnej pieczy zastępczej (prowadzenie placówek opiekuńczo – wychowawczych) na okres od 1 września 2016 r. do 31 grudnia 2020 r., pomimo że nie zostały one sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. poz. 1300). Sprawozdania te nie zawierały zestawienia faktur (rachunków) dotyczących wydatków poniesionych na realizację zadania.*

Powyższe było niezgodnie z art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 z późn.). Zgodnie ze wskazanym przepisem sprawozdanie z realizacji zadania publicznego zawiera m.in. zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego.

Zgodnie zaś ze wzorem sprawozdania stanowiącym załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r., poz. 1300 – rozporządzenie uchylone z dniem 29 października 2018 r.), sprawozdanie z wykonania zadania publicznego zawiera m.in. zestawienie faktur (rachunków) związanych z realizacją zadania publicznego.

Zadanie to zostało powierzone do realizacji ww. stowarzyszeniu na podstawie art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575 z późn. zm.), w myśl którego placówkę opiekuńczo-wychowawczą prowadzi powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190. Stosownie natomiast do wskazanego art. 190 ust. 2 ww. ustawy, do zlecenia realizacji tych zadań, stosuje się ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przyczyną powyższego było przekazanie dotowanemu nieprawidłowego wzoru formularza sprawozdania. Zgodnie z postanowieniami umowy nr ZS.8121.2.2016 z dnia 24 sierpnia 2016 r. o powierzenie realizacji zadania, sprawozdania z realizacji zadania zostaną sporządzone na formularzach przekazanych przez Zleceniodawcę.

Powyższy zapis umowy nie wynikał z ramowego wzoru umowy dotyczącego realizacji zadania publicznego stanowiącego załącznik nr 2 do ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie

wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (tekst obowiązujący do 3 września 2016 r.). Stosownie do postanowień § 11 ww. wzoru umowy sprawozdania częściowe i sprawozdanie końcowe powinny być sporządzone przez zleceniobiorcę zadania według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia.

Opracowane przez Zleceniodawcę ww. formularze sprawozdania z realizacji zadania publicznego nie odpowiadały wymogom wynikającym z art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 z późn.) oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r., poz. 1300).

Ponadto, zgodnie z procedurą postępowania w sprawie udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu powiatu wprowadzoną zarządzeniem Nr 134/2016 Starosty Raciborskiego z dnia 20 grudnia 2016 r. a następnie zarządzeniem Nr 52/2017 Starosty Raciborskiego z dnia 18 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Polityki rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu” ostateczne rozliczenie całości zadania powinno stanowić zestawienie wykonanych zadań wraz z określeniem ich wartości wynikającej z prawidłowo prowadzonej dokumentacji księgowej oraz źródeł ich finansowania. Dotowany podmiot zobowiązany jest na oryginałach dowodów księgowych zamieszczać klauzulę o treści: Dotacja Powiatu, zgodnie z umową nr ... oraz w przypadku zakupu usług lub materiałów obcych, niezbędnych do realizacji dotowanego zadania klauzulę o treści: wydatek zrealizowano zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych w trybie ... Do rozliczenia dotacji, podmiot dotowany musi załączyć oryginały i kopie dokumentów takich jak: faktury, rachunki, listy płac, delegacje i inne dowody księgowe, które wydział/referat merytoryczny potwierdza za zgodność z oryginałem.

W aktach sprawy brak było kopii ww. faktur, rachunków, list płac, delegacji i innych dowodów księgowych, które Stowarzyszenie powinno załączyć do rozliczenia dotacji zgodnie z ww. zarządzeniami Starosty Powiatu Raciborskiego.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez pracowników Starostwa Powiatowego w Raciborzu Stowarzyszenie składa sprawozdania częściowe i roczne na formularzu opracowanym przez Zlecającego, gdyż Zlecający uznał, iż właściwszym będzie rozliczanie dotacji na podstawie faktycznych osobodni pobytu dzieci w placówkach, natomiast zrezygnowano z wykazu faktur, jako sposobu rozliczania dotacji. W tym celu w opracowanym formularzu sprawozdania, w którym oprócz części opisowej oraz wykazu obejmującego rozpisanie dotacji na rodzaje poniesionych wydatków Stowarzyszenie dołącza imienne, dzienne wykazy dzieci przebywających w placówce, opracowane w układzie miesięcznym.

Nadzór nad prawidłowym przebiegiem udzielania i rozliczania dotacji przyznanych przez Starostwo sprawował do 17 kwietnia 2017 r. na podstawie zarządzenia Nr 134/2016 Starosty Raciborskiego z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Polityki rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu” Skarbnik Powiatu oraz naczelnik/kierownik wydziału/referatu merytorycznego udzielającego i rozliczającego dotację.

Od 18 kwietnia 2017 r. nadzór nad prawidłowym przebiegiem udzielania i rozliczania dotacji przyznanych przez Starostwo sprawował naczelnik/kierownik wydziału/referatu

merytorycznego oraz Główny Księgowy zgodnie z postanowieniami zarządzenia Nr 52/2017 Starosty Raciborskiego z dnia 18 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Polityki rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu”.

Odpowiedzialność w zakresie realizacji przez Powiat Raciborski zadania publicznego polegającego na zapewnieniu opieki dzieciom pozbawionym częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej, w tym: przygotowaniu procedury konkursowej, przygotowaniu umowy i ewentualnych aneksów, udzielanie dotacji, rozliczanie dotacji zgodnie ze złożonym wyjaśnieniem ponosili pracownicy Referatu Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego w Raciborzu. Bezpośredni nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu.

Wniosek nr 11

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Powiatu Raciborskiego, wykonującym zadania w zakresie prawidłowego przygotowania projektu umowy oraz rozliczania dotacji na zдания publiczne z zakresu instytucjonalnej pieczy zastępczej, stosownie do postanowień art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.) oraz zgodnie z wzorami umowy i sprawozdań z wykonania zadania określonymi na podstawie art. 19 ww. ustawy, mając również na uwadze procedurę postępowania w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji celowych udzielanych z budżetu Powiatu wprowadzoną zarządzeniem Nr 93/2018 Starosty Raciborskiego z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie Polityki rachunkowości Starostwa Powiatowego w Raciborzu, oraz art. 68 art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń **w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy** z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej