

**Szanowny Pan
Jerzy Szydłowski
Dyrektor
Powiatowego Zarządu Dróg
w Raciborzu**

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 18 do 29 czerwca 2010 r. kontrolę problemową gospodarki finansowej Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu za okres od 1 stycznia 2006 r. do 29 czerwca 2010 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli z dnia 28 lipca 2010 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 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

- *W 2008 roku przeprowadzono postępowanie o zamówienie publiczne pn.: „Remont drogi powiatowej nr 3549 S, ul. Czynu Społecznego w Raciborzu”, podczas kontroli którego stwierdzono, że:*
 - *nie zachowano należytej staranności przy określaniu wartości szacunkowej zamówienia, poprzez zaniechanie uwzględnienia wartości zamówień uzupełniających, których udzielenie zamawiający przewidział w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Powyższym naruszono przepisy art. 32 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). Wartość szacunkową zamówienia określił Inżynier Ruchu i Robót Drogowych Powiatowego Zarządu Dróg. Do ww. zadania udzielono zamówień uzupełniających.*
 - *w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym zamieszczonym na tablicy ogłoszeń nie wskazano: opisu warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, zamieszczając jedynie zapis, że „opis warunków udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków: określone w SIWZ”. Powyższym naruszono przepis art. 41 pkt 7 przywołanej powyżej ustawy. Elementy o których mowa zamieszczono w ogłoszeniu*

opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych. Z przepisów ww. ustawy nie wynika uprawnienie zamawiającego, do różnicowania treści ogłoszenia o zamówieniu w zależności od miejsca jego publikacji.

- w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych:
 - zamawiający stwierdził, że dopuszcza powierzenie przez wykonawcę części zamówienia podwykonawcom, w sytuacji gdy zgodnie z treścią art. 36 ust. 5 ww. ustawy, nie posiadał takiego uprawnienia. Zamawiający, zgodnie z powołanym przepisem mógł jedynie wskazać, która część zamówienia podwykonawcom powierzona być nie mogła.
 - do warunków udziału w postępowaniu zaliczono udzielenie 60-miesięcznej gwarancji na wykonane roboty, co nie znajdowało podstaw prawnych w świetle art. 22 ust. 1 pkt 1 – 3 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 5 oraz art. 41 pkt 7 ww. ustawy.
 - zamawiający wskazał jako warunek udziału w postępowaniu m.in. posiadanie niezbędnej wiedzy i doświadczenia oraz dysponowanie potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, bez jednoczesnego doprecyzowania tego warunku, tj. wskazania co zamawiający uzna za wystarczające w tym zakresie. Zgodnie z przepisami art. 36 ust. 1 pkt 5 oraz art. 41 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych, specyfikacja istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenie o przetargu zawiera m.in. warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków. Dopiero przy określaniu dokumentów na potwierdzenie spełniania ww. warunków zamawiający wskazał: ilości robót w metrach kwadratowych, minimalne ilości sprzętu, potencjału kadrowego i kwotę ubezpieczenia.
Specyfikację istotnych warunków zamówienia podpisał 2 lipca 2008 r. p. Jerzy Szydłowski – Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu.

Postępowanie przeprowadziła komisja przetargowa powołana na mocy Zarządzenia wewnętrznego nr 1/2008 Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu z dnia 10 stycznia 2008 r.

Ponadto ustalono, że niniejsze zadanie zgłoszone zostało do odbioru przez wykonawcę pismem z 6 października 2008 r. Protokół odbioru końcowego (dziennik budowy nie był prowadzony, gdyż nie było takiego wymogu) podpisano w dniu 8 października 2008 r. Zgodnie z umową Nr PZD-3421/N/14/2008 z 4 sierpnia 2008 r. roboty zakończone miały zostać do 30 września 2008 r. Stosownie do postanowień § 4 ust. 1 powyższej umowy, wykonawca został zobowiązany do zgłoszenia zamawiającemu faktu zakończenia robót. Zgodnie natomiast z postanowieniami § 4 ust. 2 umowy, zamawiający zobowiązał się przystąpić do odbioru robót w ciągu 7 dni od daty zgłoszenia ich zakończenia. Ponadto, w § 5 ust. 2 umowy ustalono, iż za każdy dzień zwłoki w oddaniu robót objętych umową, wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,2% ceny umownej. Zamawiający nie naliczył wykonawcy kar umownych. Pan Jerzy Szydłowski – Dyrektor PZD w Raciborzu wyjaśnił bowiem, że roboty budowlane wykonane zostały terminowo. Z przedstawionej do kontroli dokumentacji wynika jednak, iż roboty zgłoszono do odbioru dopiero w dniu 6 października 2008 r. Wysokość ewentualnych kar umownych za 6 dni zwłoki wynosiła, zgodnie z § 5 ust. 2 ww. umowy: 6.295,08 zł.
Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn.

zm. a następnie Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.), dochody m.in. z kar pieniężnych stanowią jedno ze źródeł dochodów powiatu.

Roboty budowlane odebrane zostały w imieniu zamawiającego przez: Inżyniera Ruchu oraz przez Inżyniera Ruchu i Robót Drogowych PZD w Raciborzu.

- W postępowaniu przeprowadzonym w 2008 r. o udzielenie zamówienia publicznego na zakup malowarki drogowej samojezdnej zaniechano niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Umowę Nr PZD-3421/N/4/2008 z dostawcą malowarki zawarto w dniu 21 lutego 2008 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 22 kwietnia 2008 r. Stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.) jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Pracownikiem odpowiedzialnym za zamieszczanie ogłoszeń dotyczących zamówień publicznych był Inżynier Ruchu Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu w zakresie przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), mając na uwadze przepisy art. 68, art. 69 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Wniosek nr 2

Przeanalizować ponownie prawidłowość realizacji zadania pn. „Remont DP 3549 S, ul. Czynu Społecznego w Raciborzu”, w zakresie terminowości jego wykonania, a w przypadku stwierdzenia nieterminowego wykonania, rozważyć możliwość podjęcia działań zmierzających do naliczenia i wyegzekwowania kar umownych w pełnej wysokości tj. w kwocie: 6.295,08 zł, zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 2 umowy nr PZD-3421/N/14/2008 z 4 sierpnia 2008 r., mając na uwadze przepis art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

- Zaniechano zamieszczenia w przepisach wewnętrznych określających przyjęte zasady (politykę) rachunkowości:
 - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych;
 - wykazu procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczania dostępu do danych i systemu ich przetwarzania oraz daty rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania.

Przyjęte zasady (politykę) rachunkowości wprowadzono Zarządzeniem Wewnętrznym Nr 4/2010 Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu z dnia 31 marca 2010 r. Działaniem tym naruszono przepisy art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.).

Przygotowanie projektu przepisów wewnętrznych w tym zakresie należało do zadań Głównego Księgowego Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu. Wprowadzenie ww. przepisów należało do p. Jerzy Szydłowski – Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu.

Wniosek nr 3

Uzupełnić przepisy wewnętrzne regulujące politykę rachunkowości o wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych; wykaz procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczania dostępu do danych i systemu ich przetwarzania oraz daty rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania, wymaganych przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.).

- *W latach 2006 – 2010 zaniechano prowadzenia ewidencji pozabilansowej do kont 980 - „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998- „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”. Ponadto w planie kont w Polityce rachunkowości przyjętej Zarządzeniami Wewnętrznymi Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu Nr 4/2010 z dnia 31 marca 2010 r. oraz Nr 13/2008 z dnia 29 sierpnia 2008 r., nie uwzględniono konta pozabilansowego 980 - „Plan finansowy wydatków budżetowych”. Powyższym naruszono postanowienia § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.).*

Przygotowanie projektu przepisów wewnętrznych w tym zakresie oraz prowadzenie rachunkowości należało do zadań p. Gabrieli Malczyk - Głównego Księgowego Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu.

Wniosek nr 4

Uzupełnić obowiązujący plan kont o zasady ewidencjonowania operacji na pozabilansowym koncie 980 - „Plan finansowy wydatków budżetowych” oraz zaprowadzić ewidencję na kontach 980- „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998- „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, mając na uwadze postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.).

- *W latach 2006 – 2010 bilans zamknięcia wszystkich kont zestawienia obrotów i sald księgi głównej był niezgodny z bilansem otwarcia. Powyższe było niezgodne z przepisem art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.) Stosownie do powyższego przepisu, wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia, stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.
Księgi rachunkowe jednostki prowadzone były przy użyciu programu komputerowego, który automatycznie na koniec roku generował salda tzw. „persaldem”. Zamykanie kont tzw. „persaldem” jest niezgodne z przepisem art. 7 ust. 3 ww. ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych.*
- *W latach 2008 - 2010 do dnia zakończenia kontroli, nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe, tj. w sposób niezgodny z przepisem art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). Zgodnie z przywołaną podstawą prawną, zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
Księgi rachunkowe za lata jak wyżej prowadzono w tzw. buforze, w którym możliwe było dokonywanie zmian uprzednio wprowadzonych zapisów.
Zatwierdzenia wszystkich zapisów księgowych wprowadzonych do systemu w roku obrotowym 2008 dokonano w dniu 28 stycznia 2009 r. Zapisy wprowadzone do systemu w 2009 r. zatwierdzono 5 lutego 2010 r. natomiast zapisy dotyczące 2010 r. zatwierdzono w trakcie kontroli w dniu 28 czerwca 2010 r.*
- *W latach 2006-2009 zaniechano wydrukowania całości ksiąg rachunkowych na koniec roku obrotowego lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych. Stosownie do przepisu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.) księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych. Ponadto zgodnie z przepisem art. 13 ust. 6 ww. ustawy księgi rachunkowe należy wydrukować nie później niż na koniec roku obrotowego. Za równoważne z wydrukiem uznaje się przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na informatyczny nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji, przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych.*

Zadania z zakresu prowadzenia rachunkowości należały do Głównego Księgowego Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu.

Wniosek nr 5

Wydrukować lub przenieść na informatyczny nośnik danych księgi rachunkowe za lata 2006 – 2009, zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy z dnia

29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.).

Wniosek nr 6

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu w zakresie prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.), mając na uwadze przepisy art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

- *Zaniechano pisemnego powierzenia p. Gabrieli Malczyk - Głównemu Księgowemu Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu obowiązków i odpowiedzialności w zakresie określonym przepisem art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), a od 2010 r. przepisem art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) osobie odpowiedzialnej za prowadzenie rachunkowości jednostki, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.*
Obowiązki w powyższym zakresie należały do p. Jerzego Szydłowskiego – Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu.

Wniosek nr 7

Powierzyć na piśmie obowiązki i odpowiedzialność w zakresie wskazanym w przepisie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) pracownikowi Powiatowego Zarządu Dróg w Raciborzu wykonującemu zadania w tym zakresie.

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków 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 wnieść do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.