



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 19 maja 2017 r.

Znak:WK-610/3/4/17

Pan
Andrzej Płonka
Starosta
Powiatu Bielskiego

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w okresie od 30 stycznia 2017 r. do 10 marca 2017 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Bielskiego za okres od 1 stycznia 2012 r. do 10 marca 2017 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 23 marca 2017 r. przez Starostę Bielskiego i Skarbnika Powiatu Bielskiego, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

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

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- *W latach 2012 - 2017 (do dnia kontroli) nieprawidłowo zorganizowano i prowadzono rachunkowość w Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej poprzez prowadzenie w systemie finansowo - księgowym Powiatu Bielskiego (organie), z wykorzystaniem programu komputerowego Rekord FK, dzienników częściowych (oddziałów) obejmujących zarówno księgi budżetu (organu) - oddział 001 dla Powiatu Bielskiego, a także księgi Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej (jednostki), tj.: oddział 003 „Należności sporne”, oddział 005 „Sumy depozytowe” i oddział 004 „Porozumienia i umowy”. Taki sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych był niezgodny z zasadami funkcjonowania kont organu i jednostki określonymi w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostki 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 z późn. zm. i Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.).*

Powyżej wymienione rozliczenia z tytułu należności spornych oraz rozliczenia z tytułu depozytów oraz z tytułu porozumień z innymi jst prowadzono w księgach budżetu zamiast w księgach Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej za pośrednictwem kont 139, 221 i 224. W księgach budżetu w oddziale 003 „Należności sporne” prowadzono na koncie 221 ewidencję należności z tytułu dochodów budżetowych od dłużników. Z kolei w oddziale 005 „Sumy depozytowe” na koncie 139 ujmowano wadła i zabezpieczenia należytego wykonania umów wniesione przez wykonawców w formie pieniężnej.

Zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 221 określonymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., konto to służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Na stronie Wn konta 221 ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat. Na stronie Ma konta 221 ujmuje się wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych oraz odpisy (zmniejszenia) należności. Stosownie do zasad funkcjonowania konta 139 określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, konto to służy do ewidencji operacji dotyczących środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące, w tym na rachunkach pomocniczych i rachunkach specjalnego przeznaczenia. Na koncie 139 prowadzi się ewidencję obrotów na wyodrębnionych rachunkach bankowych m.in. sum depozytowych. Na stronie Wn konta 139 ujmuje się wpływy wydzielonych środków pieniężnych z sum depozytowych. Na stronie Ma konta 139 ujmuje się wypłaty środków pieniężnych dokonane z wydzielonych rachunków bankowych.

W dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej wprowadzonej zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 57/2010 z dnia 20 października 2010 r. wraz ze zmianami, zaniechano wskazania wykazu prowadzonych w Powiecie Bielskim i Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej dzienników częściowych wraz z określeniem zasad ich prowadzenia, co było wymagane art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 2009 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm., a obecnie Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonym przepisem - 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 wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - 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. W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy o rachunkowości, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

Ponadto, w ww. dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej przewidziano konta: 139 „Inne rachunki bankowe” oraz konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w zakładowym planie kont dla budżetu Powiatu Bielskiego oraz wskazano zasady ich funkcjonowania, zamiast w planie kont dla Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej kont 221, 139 w organie oraz ustalenia zasad ich funkcjonowania w zakładowym planie kont dla Powiatu Bielskiego (organu) stwierdzono również w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej, co

znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Znak: WK-6100/45/4/13/14 z dnia 13 maja 2014 r.

Stosownie do wyjaśnień p. Bożeny Rawickiej – Skarbnika Powiatu w wyniku zaleceń pokontrolnych poczyniono ostatnią próbę wyegzekwowania należności (wystąpiono do Sądów Rejonowych w Bielsku - Białej i Pszczynie o wyjawienie majątku przez dłużnika), która również okazała się bezskuteczna. Nie dokonano zmian zapisów w planie kont w zakresie konta 139 przez przeoczenie.

W trakcie kontroli, zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 12/2017 z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 57/2010 Starosty Bielskiego z dnia 20 października 2010 r., uzupełniono zakładowy plan kont o wykazy dzienników częściowych prowadzonych w Powiecie Bielskim oraz w Starostwie Powiatowym, a także o zasady funkcjonowania konta 139 dla Starostwa Powiatowego, jak również usunięto z planu kont dla Powiatu Bielskiego konta 221 i 139.

Ponadto dokonano przesięgowania należności z tytułu dochodów budżetowych z ewidencji budżetu (organu) do ewidencji Starostwa Powiatowego (jednostki) na łączną kwotę 64.733,72 zł oraz wyksięgowano salda sum depozytowych z ewidencji budżetu (organu) do ewidencji Starostwa Powiatowego (jednostki) w kwocie 323.962,06 zł.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań należały do obowiązków pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Do zadań tego Wydziału należało również przygotowanie projektu dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ustalenie w formie pisemnej i aktualizacja polityki rachunkowości należały do kierownika jednostki.

Wniosek nr 1

Zapewnić prowadzenie ksiąg rachunkowych w Starostwie Powiatowym w Bielsku – Białej zgodnie z planem kont dla budżetu Powiatu Bielskiego oraz planem kont dla Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, a także zasadami funkcjonowania kont dla budżetu Powiatu Bielskiego, dla Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej ustalonymi zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 57/2010 z dnia 20 października 2010 r. wraz ze zmianami oraz zasadami funkcjonowania kont organu i jednostki określonymi w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostki 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. 760), mając na uwadze art. 4 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.).

- Nieprawidłowo dokonano zamknięcia ksiąg rachunkowych na kontach 800-1, „Fundusz jednostki”, 851-1, „Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych”, 860-1, „Wynik finansowy” według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 2015 r. W zestawieniach obrotów i sald kont księgi głównej ww. konta wykazywały dwa salda Wn i Ma. Było to niezgodne z opisem zasad funkcjonowania ww. kont określonych 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. Nr 128, poz. 861 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.) oraz w zakładowym planie kont wprowadzonym zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 57/2010 z dnia 20 października 2010 r., wraz ze zmianami. Zgodnie z przytoczonymi przepisami oraz zakładowym planem kont - konto 800 wykazuje na koniec roku saldo Ma, które oznacza stan funduszu jednostki, saldo Ma konta 851 wyraża stan ZFŚS, saldo konta 860 wyraża na koniec roku obrotowego wynik finansowy jednostki, saldo Wn - stratę netto, a saldo Ma - zysk netto.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Głównego księgowego Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej, powyższa nieprawidłowość wynikała z nieprawidłowych uwarunkowań technicznych programu komputerowego przyjętego do stosowania.

W trakcie kontroli skorygowano ustawienia programu i przedłożono kontrolującym zestawienie obrotów i sald za okres od stycznia 2016 r. do grudnia 2016 r., w którym ww. konta wykazywały w bilansie zamknięcia jednostronne salda.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań należały do obowiązków pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Do zadań tego Wydziału należało również przygotowanie projektu dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości ustalenie w formie pisemnej i aktualizacja polityki rachunkowości należały do kierownika jednostki.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Budżetu i Finansów w zakresie prawidłowego zamknięcia konta księgi głównej Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, a w szczególności kont 800, 851 i 860, zgodnie z zasadami funkcjonowania tych kont określonymi 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 2017 r. poz. 760) oraz w zakładowym planie kont, 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 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

- *W latach 2012 - 2017 zaniechano wygenerowania zbiorczego zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej na koniec każdego okresu sprawozdawczego oraz zestawienia obrotów dzienników częściowych. Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.), na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald. Obroty tego zestawienia powinny być zgodne z obrotami dziennika lub obrotami zestawienia obrotów dzienników częściowych. W myśl art. 14 ust. 3 ww. ustawy, jeżeli stosuje się dzienniki częściowe, grupujące zdarzenia*

według ich rodzajów, to należy sporządzić zestawienie obrotów tych dzienników za dany okres sprawozdawczy.

W trakcie kontroli sporządzono ww. zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej oraz zestawienia obrotów dzienników częściowych.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań należały do obowiązków pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Do zadań tego Wydziału należało również przygotowanie projektu dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ustalenie w formie pisemnej i aktualizacja polityki rachunkowości należały do kierownika jednostki.

Wniosek nr 3

Sporządzać zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na koniec każdego okresu sprawozdawczego oraz zestawienia obrotów dzienników częściowych, stosownie do art. 18 ust.1, art. 14 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.).

- Zaniechano sporządzenia jednego bilansu Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej według stanu na 31 grudnia 2014 r., na 31 grudnia 2015 r. obejmującego wszystkie aktywa i pasywa jednostki. W myśl § 17 ust. 1 i 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), na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki budżetowe sporządzają sprawozdanie finansowe składające się z: bilansu, rachunku zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienia zmian w funduszu. Bilans powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym dla jednostki budżetowej w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia.

Sporządzono oddzielne bilanse dla jednostki budżetowej Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej oraz dla „sum depozytowych”, „porozumień i umów”.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań należały do obowiązków pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Do zadań tego Wydziału należało również przygotowanie projektu dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości ustalenie w formie pisemnej i aktualizacja polityki rachunkowości należały do kierownika jednostki.

Wniosek nr 4

Sporządzać bilans jednostki Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, stosownie do wymogów § 17 ust. 1, 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 2017 r., poz. 760).

- *Zaniechano sporządzenia jednego sprawozdania jednostkowego Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji dla Starostwa Powiatowego i organu. W myśl § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 i § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773), sprawozdanie jednostkowe to sprawozdanie - sporządzane przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki. Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w przypadku jednostki samorządu terytorialnego własne sprawozdanie jednostkowe obejmuje swym zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową jak i jej organ. W latach 2014, 2015 i 2016 sporządzano dwa sprawozdania jednostkowe Rb-Z. Zgodnie z wyjaśnieniami, dla celów prawidłowego sporządzenia sprawozdania jednostkowego organu (obejmującego również dane urzędu) niezbędne było sporządzenie składowego sprawozdania przez Starostwo, ze względu na odrębne systemy finansowo-księgowe.*

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań należały do obowiązków pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Do zadań tego Wydziału należało również przygotowanie projektu dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości ustalenie w formie pisemnej i aktualizacja polityki rachunkowości należały do kierownika jednostki.

Wniosek nr 5

Zapewnić prawidłowe sporządzanie jednostkowych sprawozdań Rb-Z jako jednostki oraz organu, stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773), mając na uwadze 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

- *W okresie od czerwca 2015 r. do stycznia 2017 r. nie drukowano i nie dołączano do raportów kasowych „Oplat geodezyjnych” dokumentu źródłowego DW dokumentującego zbiorczą kwotę wpłat z danego dnia, wynikającą z dziennego raportu wpłat generowanego z systemu geodezyjnego. Powyższe było niezgodne z § 6 pkt 1 lit. a i pkt 2 oraz § 7 pkt 28 Instrukcji Kasowej stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 5/2010 Starosty Bielskiego z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie zasad gospodarki kasowej w Starostwie Powiatowym w Bielsku – Białej wraz ze zmianami. Zgodnie z § 6 pkt 1 lit. a ww. instrukcji, dokumentację kasy stanowią m.in. dokumenty operacyjne kasy: dowód wpłaty „DW”. Zgodnie z § 6 pkt 2 ww. instrukcji, wszystkie obroty gotówkowe muszą być potwierdzone dokumentami operacyjnymi kasy (dowód wpłaty, dowód wypłaty). Stosownie do § 7 pkt 28 ww. instrukcji, raport sporządza się przy użyciu systemu komputerowego w dwóch egzemplarzach: jeden z podłączonymi dowodami wpłat i wypłat wraz z dokumentami źródłowymi i dyspozycyjnymi, podpisany przez kasjera składa się w księgowości, drugi z podpisem kasjera oraz potwierdzeniem odbioru przez pracowników księgowości zostaje w dokumentach kasowych. W myśl § 7 pkt 1 instrukcji kasowej dowody wpłaty „DW” muszą zawierać: numer kolejny dowodu; datę dokonanej operacji; imię i nazwisko kontrahenta; adres kontrahenta; określenie rodzaju dokonywanej operacji gotówkowej, kwotę operacji gotówkowej*

(cyfrowo i słownie), podpis kasjera przyjmującego wpłatę, numer raportu kasowego oraz pozycję, pod którą dokument został zaewidencjonowany.

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Głównego księgowego, dokumenty DW były generowane w systemie, ale przez nieuwagę nie zostały wydrukowane i tym samym nie zostały dołączone pod wydrukowane raporty kasowe.

Osobą odpowiedzialną za powyższe był podinspektor w Wydziale Budżetu i Finansów, zatrudniony na stanowisku kasjera. Nadzór w tym zakresie sprawował Główny Księgowy Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej.

Wniosek nr 6

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej w zakresie sporządzania kompletnej dokumentacji raportów kasowych, stanowiącej potwierdzenie dokonanych operacji gotówkowych zgodnie z treścią zarządzenia Nr 5/2010 Starosty Bielskiego z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie zasad gospodarki kasowej w Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej ze zmianami.

W zakresie inwentaryzacji:

- *W 2015 r. nieprawidłowo przeprowadzono inwentaryzację środków pieniężnych na rachunku bankowym wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. poprzez zweryfikowanie stanu ewidencyjnego środków na podstawie sald jakie znajdowały się w księdze głównej dla oddziału 005 „Sumy depozytowe” oraz brak wyjaśnienia i rozliczenia w ewidencji księgowej różnic pomiędzy stanem rzeczywistym środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu, a stanem ewidencyjnym.*

Naruszono tym art. 26 ust. 1 pkt 2, art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.) oraz postanowienia instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 63/2008 z dnia 15 grudnia 2008 r., z późn. zm. W myśl powyższych przepisów ustawy, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację m.in. aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, należności - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych, a ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Stan środków pieniężnych ujętych na koncie 139 „Sumy depozytowe” (organie) na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz wg protokołu z przeprowadzonej inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosił 323.962,06 zł, pomimo że już w dniu 2 stycznia 2015 r. dokonano przelewu środków z prowadzonego przy Powiecie Bielskim (organie) rachunku sum depozytowych na nowo utworzony rachunek „sumy depozytowe” przy Starostwie Powiatowym. Natomiast zgodnie z protokołem z inwentaryzacji za 2015 r. m.in. dla oddziału 005 „Sumy depozytowe” różnic nie stwierdzono.

Zgodnie z przedłożonym w trakcie kontroli wyciągiem bankowym nr 1/2015 z dnia 3 stycznia 2015 r., prowadzonym dla ww. rachunku organu, według stanu na 2 stycznia 2015 r. środki pieniężne wynosiły 0,00 zł. Powyższa różnica w kwocie 323.962,06 zł

odpowiadała stanowi środków pieniężnych jakie zostały przekazane 2 stycznia 2015 r. z rachunku bankowego dotyczącego sum depozytowych, do którego prowadzono ewidencję księgową w księgach Powiatu Bielskiego (organu), którego obsługę do dnia 31 stycznia 2015 r. zapewniał Bank Ochrony Środowiska, na rachunek bankowy do którego prowadzono ewidencję księgową w księgach Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, a którego obsługę od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. prowadzi Bank PKO BP.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Bożeny Rawickiej – Skarbnika Powiatu, zmiana obsługi bankowej, zwłaszcza na przełomie roku, była procesem trudnym i spowodowała niedopatrzenia w postaci braku wygenerowanego wyciągu dla zamykanego rachunku Sum Depozytowych Powiatu Bielskiego, a co za tym idzie – odpowiedniej ewidencji w księgach rachunkowych Powiatu na dzień 2 stycznia 2015 r. W toku inwentaryzacji stan środków pieniężnych Powiatu Bielskiego (organu) ujętych na ww. koncie na koniec 2015 r. był weryfikowany na podstawie sald jakie znajdowały się w księdze głównej Powiatu Bielskiego dla oddziału 005 – Sumy depozytowe, zamiast drogą otrzymaną od banku potwierdzenia prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Po ujawnieniu niedopatrzenia wystąpiono do Banku Ochrony Środowiska z wnioskiem o dostarczenie brakującego wyciągu oraz uzupełnione zostały brakujące operacje w ewidencji księgowej sum depozytowych Powiatu (organu).

Ponadto stwierdzono, że:

- kserokopia zbiorczego protokołu z inwentaryzacji (z oddziałów nr: 003, 004, 005 – Powiat Bielski) dokonanej w drodze weryfikacji aktywów i pasywów Powiatu Bielskiego za 2014 r. nie zawierała daty sporządzenia oraz nie została zatwierdzona przez Głównego Księgowego i Starostę Powiatu,
- kserokopia protokołu z inwentaryzacji (z oddziału nr: 003, 004, 005 – Powiat Bielski) dokonanej w drodze uzgodnienia sald za 2014 r. nie zawierała daty sporządzenia oraz nie została zatwierdzona przez Głównego Księgowego i Starostę Powiatu,
- kserokopia protokołu z inwentaryzacji w drodze porównania stanów ewidencyjnych z dokumentacją za 2015 r. (z oddziału nr: 003, 004, 005 – Powiat Bielski) nie zawierała daty sporządzenia oraz nie została zatwierdzona przez Głównego Księgowego i Starostę Powiatu,
- kserokopia zbiorczego protokołu z inwentaryzacji (z oddziałów nr: 003, 004, 005 – Powiat Bielski) dokonanej w drodze weryfikacji aktywów i pasywów Powiatu Bielskiego za 2015 r. nie zawierała daty sporządzenia oraz nie została zatwierdzona przez Głównego Księgowego i Starostę Powiatu.

Zgodnie z § 2 ust. 1 i ust. 2 instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 63/2008 z dnia 15 grudnia 2008 r. z późn. zm. inwentaryzacja to ogół czynności mających na celu okresowe ustalenie lub sprawdzenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów jednostki, celem jest ustalenie faktycznego stanu pasywów i aktywów. W myśl § 8 ust. 1 ww. instrukcji, metoda uzgadniania sald polega na porównaniu stanów księgowych aktywów i pasywów z informacjami o ich wysokości otrzymanymi z banków i uzyskanymi od kontrahentów. Stosownie do § 10 ust. 1, § 10 ust. 2 i ust. 3 ww. przepisów, zinwentaryzowane stany aktywów i pasywów podlegają wyjaśnieniu weryfikacji i rozliczeniu w roku obrotowym, na który przypadał termin inwentaryzacji. Zweryfikowane stany aktywów i pasywów zestawia się z wynikającymi z ksiąg rachunkowych w zbiorczym protokole, stanowiącym załącznik nr 4 do niniejszej instrukcji. Zestawienia tego dokonują pracownicy księgowości. Protokół ten, stanowiący potwierdzenie zakończenia inwentaryzacji, zatwierdza Główny księgowy i Starosta.

Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli przez p. Bożenę Rawicką – Skarbnika Powiatu wynika, że sporządzona inwentaryzacja przedstawia zestawienie obrotów i sald księgi głównej poszczególnych oddziałów znajdujących się w systemie finansowo-księgowym Powiatu Bielskiego, które nie zostały przedstawione do zatwierdzenia, ponieważ potraktowane zostały jako zestawienia pomocnicze sporządzane na potrzeby cząstkowych sprawozdań finansowych.

Zadania w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji środków pieniężnych na rachunkach bankowych należały do obowiązków pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu.

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Budżetu i Finansów w zakresie prawidłowego przeprowadzania i udokumentowania inwentaryzacji środków pieniężnych na rachunkach bankowych, stosownie do wymogów art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 z późn. zm.), Instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 63/2008 z dnia 15 grudnia 2008 r., z późn. zm., mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

- *W latach 2014 - 2017 do dnia zakończenia kontroli zaniechano ujęcia w ewidencji księgowej budżetu (organu) naliczenia i spłaty odsetek od zaciągniętych przez Powiat kredytów i pożyczek na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” w korespondencji z kontami 134 „Kredyty bankowe” oraz 260 „Zobowiązania finansowe”. Pod datą 31 grudnia dokonywano na koncie 909 wyłącznie przypisu odsetek od kredytów naliczonych na 31 grudnia z terminem zapłaty w styczniu następnego roku. Naruszono tym zasady funkcjonowania ww. kont określone w załączniku nr 2 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.). Operacje dotyczące zapłaty odsetek od zaciągniętych kredytów, pożyczek ujmowano w księgach rachunkowych organu Powiatu Bielskiego na koncie Wn 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” w korespondencji z kontem Ma 133 „Rachunek budżetu” oraz kontami Wn 902 „Wydatki budżetu”, Ma 223.*

W trakcie kontroli, w dniu 7 marca 2017 r., zarządzeniem Nr 12/2017 Starosta Bielski wprowadził zmiany do zarządzenia Nr 57/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej dotyczące ujmowania operacji finansowych na kontach 134, 260 i 909. Zgodnie z załącznikiem nr 9 do ww. zarządzenia, na stronie Ma konta 134 ujmuje się kredyt bankowy na finansowanie budżetu (w korespondencji z kontem 133) oraz odsetki od kredytu bankowego: zgodnie z harmonogramem spłaty – przy stałym oprocentowaniu lub naliczone na koniec roku budżetowego z terminem płatności w roku następnym przy zmiennym oprocentowaniu (w korespondencji z kontem 909). Na stronie Wn konta 260 ujmuje się wartość spłaconych zobowiązań finansowych oraz odsetek zgodnie z harmonogramem spłaty – przy stałym oprocentowaniu lub naliczone na koniec roku budżetowego z terminem płatności w roku

następnym – przy zmiennym oprocentowaniu (w korespondencji z kontem 909), a na stronie Ma ujmuje się wartość zaciągniętych zobowiązań finansowych oraz odsetek zgodnie z harmonogramem spłaty – przy stałym oprocentowaniu lub naliczone na koniec roku budżetowego z terminem płatności w roku następnym – przy zmiennym oprocentowaniu (z kontem 909). Na stronie Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek zgodnie z harmonogramem spłaty – przy stałym oprocentowaniu lub naliczone na koniec roku budżetowego z terminem płatności w roku następnym – przy zmiennym oprocentowaniu, w korespondencji z kontami 134 i 260, a na stronie Ma spłatę przypisanych odsetek od kredytów i pożyczek.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono również w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Znak: WK-6100/45/4/13/14 z dnia 13 maja 2014 r.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej należały do pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu.

Wniosek nr 8

Zapewnić prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek na kontach 134, 260, 909 stosownie do przyjętych zasad rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Bielsku - Białej wprowadzonych zarządzeniem Nr 12/2017 z dnia 7 marca 2017 r. oraz zasad funkcjonowania ww. kont określonych w załączniku nr 2 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 2017 r. poz. 670).

W zakresie wynagrodzeń:

- *Zaniechano udzielenia zaległego urlopu wypoczynkowego za 2013 r. p. Andrzejowi Płonce – Staroście Bielskiemu, co było niezgodne z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego.*

Za niewykorzystane 14 dni zaległego urlopu wypoczynkowego za 2013 r. przyznano i wypłacono ekwiwalent pieniężny w kwocie 8.308,60 zł brutto. Ekwiwalent pieniężny wypłacono w dniu 19 grudnia 2014 r. w związku z upływem w 2014 r. kadencji Starosty Bielskiego.

Czynności z zakresu prawa pracy wobec Starosty Bielskiego, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 z późn. zm.), wykonywała p. Halina Kopeć – Sekretarz Powiatu Bielskiego, zgodnie z upoważnieniem Starosty Bielskiego nr 2/2009 z dnia 2 stycznia 2009 r.

Wniosek nr 9

Zapewnić prawidłowe udzielanie urlopów pracownikom Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, zgodnie z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1984 z późn. zm.).

W zakresie dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych:

- *W przeprowadzonym w 2013 r. otwartym konkursie ofert na zadania publiczne Powiatu Bielskiego w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, ogłoszonym na podstawie uchwały Nr 476/2012 Zarządu Powiatu w Bielsku - Białej z dnia 10 grudnia 2012 r. ustalono, że warunkiem dopuszczenia do procedury konkursowej podmiotów zainteresowanych udziałem w konkursie będzie złożenie przez te podmioty wraz z ofertą załącznika w postaci „wyników sportowych za 2012 r.”. Dokumentu takiego nie przewidziano w załączniku nr 1 do rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25). W załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia zostały określone dokumenty, jakie organizator konkursu może żądać od podmiotów ubiegających się o dotację. Dokumentami tymi (będącymi załącznikami do oferty) są:*
 1. *kopia aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, innego rejestru lub ewidencji;*
 2. *w przypadku wyboru innego sposobu reprezentacji podmiotów składających ofertę wspólną niż wynikający z Krajowego Rejestru Sądowego lub innego właściwego rejestru - dokument potwierdzający upoważnienie do działania w imieniu oferenta (-ów).*

Projekt ogłoszenia o konkursie przygotował podinspektor ds. Oświaty, Kultury, Sportu i Turystyki, który wykonywał zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z kulturą fizyczną. Nadzór nad pracownikiem sprawował Kierownik Biura ds. Promocji Powiatu, Kultury, Sportu i Turystyki.

Wniosek nr 10

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej w zakresie przygotowywania ogłoszeń o otwartych konkursach ofert, stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.) oraz postanowień 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. 2016 r., poz. 1300), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1984 z późn. zm.).

W zakresie sprzedaży nieruchomości:

- *W wykazie nieruchomości z dnia 6 listopada 2012 r. dot. sprzedaży 1/40 udziału w działce nr 664/56 wprowadzono zapis, że osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, będą zobowiązane do zwrotu kosztów poniesionych przez Powiat Bielski związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży. Zamieszczenie powyższego zapisu w wykazie nieruchomości było bezpodstawne w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm., Dz. U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm., Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.). Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 z późn. zm., Dz. U. z 2015 r., poz. 513 z późn. zm., Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.), dochodami jednostek samorządu terytorialnego są m.in. dochody własne, natomiast źródłami dochodów własnych gminy są także inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.*

Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez Naczelnika Gospodarki Mieniem Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej wynika, że zaprzestano zamieszczania powyższych zapisów w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży od 2014 r.

Wniosek nr 11

Zapewnić nieobciążanie nabywców nieruchomości bezpośrednimi kosztami poniesionymi przez Powiat Bielski związanymi z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży stosownie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.), mając na uwadze art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.).

W zakresie wykonania wniosków pokontrolnych:

- *Do dnia zakończenia kontroli nie dokonano ponownego przeliczenia przyznanych na 2013 r. dodatków specjalnych i wypłacenia ich w wysokości zgodnej z postanowieniami obowiązującego w tym zakresie Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, mając na uwadze art. 36 ust. 5 i art. 39 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).*

Powyższe było przedmiotem wniosku pokontrolnego nr 6 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Znak: WK-6100/45/4/13/14 z dnia 13 maja 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydanego po przeprowadzonej kontroli kompleksowej.

W odpowiedzi na ww. wniosek pokontrolny zawarty w sprawozdaniu z wykonania wniosków pokontrolnych Nr ON.0710.7.2013 z dnia 16 czerwca 2014 r. Starosta Bielski wyjaśnił iż, w celu wykonania ww. wniosku w miarę posiadanych środków na wynagrodzenia rozważy ponowne przeliczenie dodatków specjalnych za rok 2013 i ich wypłatę.

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Sekretarza Powiatu Bielskiego, nie dokonano wyrównania dodatków specjalnych do wysokości określonych w ówczesnym Regulaminie wynagradzania z uwagi na brak możliwości finansowych w budżecie Powiatu w roku 2014 i w latach następnych, w tym również konieczność zaciągnięcia kredytu na pokrycie deficytu budżetowego w kwocie 5.200.000 zł.

W trakcie poprzedniej kontroli dokonano zmiany Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej zarządzeniem Starosty Bielskiego Nr 5/2014 z dnia 20 stycznia 2014 r. w zakresie § 11 ust. 3 nadając mu brzmienie: „Dodatek specjalny jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika.”

Wniosek nr 12

Dokonać ponownie przeliczenia dodatków specjalnych naliczonych w 2013 r. i wypłacenia ich w wysokości zgodnej z postanowieniami obowiązującego w tym czasie Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej, mając na uwadze art. 36 ust. 5 i art. 39 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 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

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej
Data: 2017.05.19 12:08:42 +02'00'

Daniel Kołodziej