

Kielce, dnia 12 grudnia 2013 r.

WK-60.39.5090.2013

Pan Edward Krupa
Dyrektor
Powiatowego Zarządu Dróg
w Kazimierzy Wielkiej

Wystąpienie pokontrolne

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w związku z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania², przeprowadziła w dniach od 25 września do 17 października 2013 roku problemową kontrolę gospodarki finansowej w Powiatowego Zarządu Dróg w Kazimierzy Wielkiej za 2012 rok. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 18 października 2013 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową jednostki budżetowej.

Obowiązująca w 2012 roku dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości została opracowana w sposób niekompletny ponieważ nie zawierała wykazu faktycznie prowadzonych ksiąg rachunkowych – dzienników częściowych oraz nie określała wersji oprogramowania. Nieprawidłowość narusza art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości³.

Obsługa finansowo-księgową PZD (w tym księgi rachunkowe) prowadzona była w 2012 r. (i do dnia kontroli) przez pracowników Starostwa Powiatowego w Kazimierzy Wielkiej na podstawie porozumienia zawartego w dniu 22.12.2003 r., co stanowi naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Podstawą prowadzenia rachunkowości są zasady określone w art. 3 ust. 1 pkt. 1, w związku z art. 2 ust. 1 pkt. 4 lit. a ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi jednostka musi prowadzić księgi rachunkowe. Prowadzenie ewidencji księgowej przez pracowników Starostwa, pozbawia kierownika

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1113

² Dz. U. Nr 167, poz. 1747

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm., dalej ustawa o rachunkowości

jednostki (Dyrektora PZD) możliwości prawidłowego wykonywania gospodarki finansowej za którą ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Powyższe narusza również art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym osobą kierującą w jednostce sektora finansów publicznych wszelkimi pracami wchodzącymi w zakres spraw finansowo-księgowych, jest główny księgowy będący pracownikiem tej jednostki, któremu kierownik jednostki powierzył enumeratywnie określone ustawą o finansach publicznych, obowiązki i odpowiedzialność. Zatem powierzenie zadań przypisanych ustawą głównemu księgowemu, nie może nastąpić na rzecz osoby, z którą kierownik jednostki nie jest związany stosunkiem nadrzędności służbowej co oznacza, że ewidencji księgowej nie mogą prowadzić pracownicy innej jednostki.

Zapisy księgowe dziennika nie zawierają zrozumiałego tekstu, skrótu lub kodu opisu operacji, co narusza art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Operacje gospodarcze polegające na pobraniu z rachunku bankowego i przyjęciu do kasy gotówki na wydatki bieżące oraz odprowadzeniu na rachunek bankowy z kasy gotówki ewidencjonowano z pominięciem ujęcia na koncie 141 „Środki pieniężne w drodze”, co narusza zasady funkcjonowania konta, określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Nie pobrano odsetek ustawowych z tytułu nieterminowych wpłaty opłat za zajęcie pasa drogowego ustalonych na podstawie decyzji: Nr PZD-I-20/2012 z dnia 25.06.2012 r., Nr PZD-I-21/2012 z dnia 26.06.2012 r., Nr PZD-I-434/29/2012 z dnia 10.08.2012 r., Nr PZD-I-434/33/2012 z dnia 17.08.2012 r., Nr PZD-I-434/32/2012 z dnia 17.08.2012 r. w łącznej kwocie 182,13 zł, co narusza art. 40d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych⁶. W trakcie kontroli odsetki zostały uregulowane przez dłużnika.

W angażach pracowników obowiązujących od dnia 1 września 2012 roku nie określono kategorii zaszeregowania wynagrodzenia zasadniczego, co narusza zasady ustalania wynagrodzeń określone w załącznikach nr 1 i 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷. W angażach z dnia 11 września 2012 r. ustalono pracownikom dodatek specjalny od dnia 1 września 2012 r. bez wskazania terminu na jaki został przyznany, czym naruszono art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁸, zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

W podstawie obliczenia wysokości nagrody jubileuszowej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego nie uwzględniono premii, która była wypłacana co miesiąc dla pracowników na stanowiskach robotniczych i co kwartał dla pracowników administracji.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm., dalej ustawa o finansach publicznych

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn.zm., dalej ustawa o drogach

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1050

⁸ Dz.U. Nr 223, poz. 1458 z późn.zm., dalej ustawa o pracownikach samorządowych

Wynagrodzenie stanowiące podstawę ustalenia wysokości nagrody jubileuszowej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego przysługującej pracownikowi oblicza się na takich samych zasadach jak w przypadku ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Przy obliczaniu wynagrodzenia urlopowego, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop⁹ nie uwzględnia się wyliczonych enumeratywnie świadczeń, w tym jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania, bądź za określone osiągnięcie. Premie (nazwane w uznaniowymi w Regulaminie przyznawania premii uznaniowej stanowiącym załącznik nr 4 do Regulaminu wynagradzania pracowników) wypłacane są w PZD periodycznie. W § 4 w/w regulaminu określono, że premie „przyznaje się”, a nie że można ją przyznać oraz wskazano termin jej wypłaty. § 5 stanowi, że premia jest składnikiem wynagrodzenia pracownika i w jakiej wysokości maksymalnie jest wypłacana w okresach wskazanych w § 4 regulaminu. Natomiast § 6 wskazuje kiedy pracownik traci premię, a w § 9 kiedy może być jej pozbawiony. Zgodnie z treścią § 10 jeżeli przewinienia skutkujące pozbawieniem prawa do premii nastąpiły po jej naliczeniu lub wypłacie za dany miesiąc, konsekwencje premiowe mają zastosowanie w następnym miesiącu. Powyższe świadczy o tym, że premia jest premią regulaminową naliczaną i wypłacaną periodycznie. Uznaniowy charakter ma jedynie wysokość premii. W związku z tym nie ma do niej zastosowanie wyłączenie wynikające z § 6 w/w rozporządzenia. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej¹⁰ i art. 38 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych oraz § 16 i § 17 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop. Zaniżenie wysokości wypłaconych pracownikom w 2012 roku nagród jubileuszowych wynosi łącznie 933,33 zł, a dodatkowego wynagrodzenia rocznego 5.183,53 zł oraz 5.239,40 zł za 2011 rok i 3.472,24 zł za 2010 rok.

W ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym przeprowadzonym w 2010 roku na oczyszczanie ulic i usuwanie śniegu nie określono terminu wykonania zamówienia – wskazano jedynie datę jego rozpoczęcia bez daty zakończenia, co narusza art. 41 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ - informacja ta została określona w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Rozbieżność między treścią SIWZ a ogłoszeniem może nie gwarantować zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, do czego zobowiązuje art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W postępowaniu o udzieleniu zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn „Przebudowa drogi powiatowej nr 0518T Topola – Słonowice w km. 0+000 – 0+305 d. 305 w miejscowości Topola” Zamawiający wymagał od oferentów aby posiadali doświadczenie jako główny wykonawca budowlany w ciągu 5 lat. Wymóg, aby w postępowaniu brały udział wyłącznie te podmioty, które realizowały inwestycje jako „główny wykonawca” jest naruszeniem określonej w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień

⁹ Dz. U. Nr 2, poz. 14 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1144

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 907, dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

publicznych zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Postawiony przez Zamawiającego warunek posiadania doświadczenia wyłącznie w realizacji inwestycji wykonywanych w charakterze głównego wykonawcy jest nieuzasadnionym ograniczeniem dostępu do udziału w postępowaniu podmiotom, które zdobyły doświadczenie wymaganych robót budowlanych bez względu na to w jaki sposób zostało ono zdobyte (może eliminować oferentów, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie zdobyte podczas bezpośredniej realizacji robót np. w charakterze podwykonawcy). Ponadto ustawa Prawo zamówień publicznych w żadnym miejscu nie precyzuje sposobu zdobywania wiedzy czy doświadczenia, a art. 22 ust. 1 wskazuje ogólnie, że o udzielenie zamówienia mogą się ubiegać wykonawcy, którzy spełniają określone warunki, w tym m.in. dotyczące wiedzy i doświadczenia – nie wskazuje w jaki sposób wykonawca ma zdobyć dane doświadczenie. Dla wykazania spełnienia wspomnianego warunku znaczenie ma zatem jedynie nabyte w trakcie realizacji robót doświadczenie - rozumiane jako wprawa i ugruntowane w praktyce umiejętności - nie zaś charakter w jakim wykonawca brał udział w realizacji robót (główny wykonawca czy podwykonawca).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości jednostki, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Powiatowego Zarządu Dróg poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole kontroli, Dyrektor oraz Główna Księgowa ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały, stosownie do zakresu czynności, na Głównej Księgowej. Prawa i obowiązki głównego księgowego określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Powiatowego Zarządu Dróg, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Dyrektorze (kierowniku jednostki), zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Opracować prawidłowo i w sposób kompletny politykę rachunkowości, w tym zakładowy planu kont, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, dostosowując dokumentację przyjętych zasad rachunkowości do przepisów prawa, jak również do potrzeb jednostki.
2. Zaprzestać prowadzenia rachunkowości jednostki przez Starostwo Powiatowe. Zatrudnić na podstawie umowy o pracę głównego księgowego spełniającego wymagania kwalifikacyjne, określone w art. 54 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
3. W zapisach księgowych dziennika zawierać wszystkie elementy określone w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w tym zrozumiały tekst, skrót lub kodu opisu operacji.
4. Środki pieniężne w drodze - pobrane z rachunku bankowego do kasy ujmować na koncie 141 „Środki pieniężne w drodze”, stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w pkt 27 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
5. W przypadku nieterminowego uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego pobierać odsetki ustawowe, stosownie do art. 40d ust.1 ustawy o drogach publicznych.
6. W umowach o pracę i jej zmianach (angażach) wskazywać z kategorię zaszeregowania wynagrodzenia zasadniczego, stosownie do zasad ustalania wynagrodzeń określonych w załącznikach nr 1 i 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
7. Dodatek specjalny przyznawać pracownikom z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.
8. W podstawie obliczenia wysokości nagrody jubileuszowej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego uwzględniać premię na zasadach określonych w § 16 i § 17 rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej¹² i art. 38 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.
9. Przygotowywać i przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zgodnie z art. 7 ust. 1 Prawo zamówień publicznych, w szczególności poprzez zaniechanie wymagania od wykonawców posiadania doświadczenia jako główny wykonawca, zamieranie w ogłoszeniu wszystkich informacji wymaganych art. 41 ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 1144

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pana Dyrektora zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
/-/
mgr Henryk Rzepa

Do wiadomości:

Starosta Kazimierski