

Wrocław, 6 stycznia 2003 roku

WK.0913/P-9/K-46/02

**Pan  
Mieczysław Kasprzak  
Starosta Powiatu Legnickiego**

**59-220 LEGNICA**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 4 września do 22 listopada 2002 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Legnickiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym (bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną) 22 listopada 2002 r. i przekazanym Panu Staroście.

Po powzięciu informacji o nieprawidłowościach, odpowiedzialne organy Powiatu na bieżąco - w toku kontroli – podejmowały działania mające na celu doprowadzenie gospodarki finansowej do zgodności z obowiązującymi przepisami. Między innymi: doprowadzono do zgodności faktycznej i planowanej ilości etatów w Starostwie Powiatowym (uchwała Zarządu Powiatu Nr 149/583/02 z 17 września 2002 r.), wprowadzono schemat organizacyjny Starostwa (postanowienie Starosty Nr 30/02 z 17 września 2002 r.) oraz zaktualizowano zakresy czynności 2 pracowników pionu finansowego. Opracowano i wdrożono „Instrukcję postępowania w przypadkach podejrzenia wprowadzenia do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł” (postanowienie Starosty Nr 42/02 z 21 listopada 2002 r.). Uaktualniono i dookreślono zapisy w instrukcjach dotyczących zasad rachunkowości, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz gospodarki kasowej obowiązujących w Starostwie Powiatowym w Legnicy (postanowienia Starosty Nr 34/02 z 8 października 2002 r. i Nr 37/02 z 7 listopada 2002 r.). Ponadto dokonano zmian mających na celu oddzielenie funkcji dysponowania środkami pieniężnymi od kasowego wykonania - w zakresie przyjmowania wpłat do kasy Starostwa, zaczęto stosować zastępcze dowody KP-„Kasa przyjmie” przy dokumentowaniu zapisów w raportach kasowych. Dostosowano do aktualnych przepisów użytkowany płacowy program komputerowy (dodatek specjalny w miejsce służbowego). Wprowadzono nowe wzory pieczęci do odciskania na zewnętrznych dowodach rozchodowych, zawierające zapis o zatwierdzeniu sum do wypłaty. Rozpoczęto nadawanie numerów identyfikacyjnych wszystkim poleceniom księgowania wystawianym w Starostwie. Ponadto zawarto umowy cywilnoprawne o używanie do celów służbowych pojazdów stanowiących własność pracowników. Niemniej, szereg zagadnień zbadanych w toku kontroli, nadal wymaga podjęcia zdecydowanych działań naprawczych.

W zakresie gospodarki pieniężnej stwierdzono, że nie dokumentowano prowadzonej w kasie Starostwa sprzedaży znaków skarbowych, mimo, iż zgodnie z przepisem art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, ujęcie wpłat i wypłat gotówką powinno następować w księgach rachunkowych w tym samym dniu, w którym zostały dokonane. Niektóre dowody przychodowe

wystawiane były w Wydziale Finansowym Starostwa na podstawie nieformalnych, odręcznych zapisków pracowników Wydziału Komunikacji i Dróg. Występowały przypadki przekroczenia pogotowia kasowego, ustalonego przez Starostę Powiatu oraz pomijania - przy protokołarnym przekazywaniu kasy – druków ścisłego zarachowania pobranych przez osobę obsługującą kasę. Odnośnie druków czeków gotówkowych i kwitariuszy przychodowych, stwierdzono przypadki wydania ich bez potwierdzenia pobrania i bez odnotowania daty odbioru. Dowodom księgowym dokumentującym ruch środków trwałych, tj.: OT-„Przyjęcie środka trwałego” i PT-„Protokół przekazania środka trwałego” - nie nadawano numerów identyfikacyjnych. Dokonanie spisów środków pieniężnych i druków ścisłego zarachowania w dniu 31 grudnia 2001 r. udokumentował zespół, którego działań nikt nie zalegalizował, a spośród podpisanych 4 osób: jedna przebywała formalnie w tym dniu na zwolnieniu lekarskim, a druga na urlopie wypoczynkowym. Przy spisie z natury druków ścisłego zarachowania nie był obecny pracownik odpowiedzialny za gospodarkę drukami, a wyników spisu nie porównano ze stanami w księgach rachunkowych. Również kontrola dokumentacji z inwentaryzacji innych składników majątku, przeprowadzonej według stanu na 31.12.2001 r., wykazała określone uchybienia, w tym przypadki: spisania na jednym arkuszu spisowym środków powierzonych kilku różnym osobom materialnie odpowiedzialnym, braku podpisów osób materialnie odpowiedzialnych za spisane środki trwałe i pozostałe środki trwałe, braku podpisów przewodniczącej grupy spisowej, dokonania nieformalnych poprawek na arkuszach spisu z natury, braku daty dokonania spisu z natury pozostałych środków trwałych.

W zakresie zamówień publicznych stwierdzono uchybienia o charakterze formalnym nie naruszające zasad, formy i trybu określonych przedmiotową ustawą.

Badanie zagadnień z zakresu ewidencji księgowej i sprawozdawczości długu publicznego ujawniło szereg nieprawidłowości. W jednostce obowiązywał „Zakładowy Plan Kont dla budżetu Powiatu, Starostwa Powiatowego i Funduszy Celowych w Starostwie Powiatowym w Legnicy”, wprowadzony postanowieniem Nr 31/2002 Starosty z 10 września 2002 r. Aktualnego planu kont (podobnie jak poprzednio obowiązującego) nie uzupełniono o wykaz kont pomocniczych, które miały być prowadzone do poszczególnych kont syntetycznych. Nieuzgodniono zapisów dokonanych w prowadzonej odrębnie ewidencji pomocniczej - z saldem i zapisami na koncie księgi głównej, o czym świadczyła różnica - według stanu na dzień 31.12.2001 r. - pomiędzy saldem konta syntetycznego 013-„Pozostałe środki trwałe” a sumą sald prowadzonej do tego konta ewidencji pomocniczej. W powołanym powyżej Zakładowym Planie Kont, w opisie funkcjonowania konta 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, dopuszczono - pod pewnymi warunkami - możliwość nieprowadzenia ewidencji należności i zobowiązań w ciągu roku budżetowego. Praktyki takie mogłyby doprowadzić do niewykazywania rzeczywistych wielkości zobowiązań w sprawozdawczości obejmującej okresy sprawozdawcze krótsze niż rok. Sytuacja podobna miała już w przeszłości miejsce i dotyczyła nieujęcia w księgach rachunkowych 2000 r. zobowiązań wymagalnych w wysokości 16.666,67 zł z tytułu nieuregulowanych odsetek od zaciągniętego kredytu w kwocie 250.000,00 zł (przez Zakład Opieki Zdrowotnej w Chojnowie, dla którego Zarząd Powiatu udzielił poręczenia kredytowego do wysokości 2.000.000,00 zł poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości), wbrew obowiązкови zawartemu w art. 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Skutkiem tego było niewykazanie powyższych zobowiązań wymagalnych w kwocie 16.666,67 zł w sprawozdaniu „o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2000”.

Odnośnie wykonania budżetu, stwierdzono przypadek wykazania zaciągnięcia zobowiązań przekraczających – wg stanu na 30.06.2002 r. - zaplanowane wydatki w rozdz. 85302-„Domy pomocy społecznej” § 6050-„Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Zwiększenia planowanych wydatków w podziale klasyfikacji jw. dokonał Zarząd Powiatu dopiero po 3 miesiącach, tj. w miesiącu wrześniu 2002 r. Płace w Starostwie były ustalone w granicach przewidzianych przepisami prawa i przez kompetentne osoby lub organy. Uchwała Nr IV/20/99 Rady Powiatu z dnia 30 stycznia 1999 r. (zm. uchwałą Nr XVI/90/2000 z 28 września 2000 r.), upoważniająca Przewodniczącego Rady do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Przewodniczącego Zarządu, nie wyłączała – po zmianie - prawa do ustalania wynagrodzenia Przewodniczącego Zarządu.

W zakresie likwidacji Zespołu Opieki Zdrowotnej w Chojnowie ustalono, że Rada Powiatu uchwałą z 28 września 2000 r. Nr XVI/80/2000 podjęła decyzję o likwidacji SP ZOZ ustalając termin zakończenia jego działalności na 31 grudnia 2000 r. a zakończenie wymogów likwidacyjnych oraz wykreślenie z rejestru na 31 marca 2001 r. Kolejnymi uchwałami Rada Powiatu przedłużała termin zakończenia czynności likwidacyjnych. W uzasadnieniach podkreślano szczupłość środków, którymi dysponował Powiat oraz zamiar rozłożenia w czasie spłat zobowiązań i uniknięcia zajęć komorniczych. Jednocześnie regulowano zobowiązania po Zespole Opieki Zdrowotnej w Chojnowie – przekazując środki (lub dokonując kompensat) bezpośrednio dla kolejnych wierzycieli Zespołu. Przedłużanie bytu prawnego Zespołu może narażać organ założycielski na zarzut beczynności organu. Proces likwidacji SP ZOZ w Chojnowie jest przedmiotem zainteresowania organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

W zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, wystąpiły uchybienia i nieprawidłowości przy sprzedaży nieruchomości zabudowanej, położonej w Legnicy przy ul. Chojnowskiej – w granicach działki nr 65/6 - tzw. „GERINGÓWKA” (dalej zwana nieruchomości). W wyniku ogłoszonych na sprzedaż nieruchomości dwóch przetargów, które ze względu na brak zgłoszeń oferentów nie doszły do skutku, podjęto decyzję o sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań, za cenę ustaloną z nabywcą w tych rokowaniach. Negocjacje w sprawie sprzedaży nieruchomości przeprowadzane były kilkakrotnie. W dniu 30.07.2002 r. w drodze negocjacji wyłoniono nabywcę nieruchomości. Nabywca, a wcześniej oferent - przed przystąpieniem do negocjacji - dokonał wpłaty do kasy Starostwa kwoty 100.000,00 zł w gotówce - tytułem wymaganego wadium. Starostwo nie powiadomiło Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, o ewentualnych podejrzeniach wprowadzenia do obrotu finansowego ww. kwoty, mogącej pochodzić z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Wysokość gotówki oraz forma jej wpłaty, mogły stanowić podstawę takiego podejrzenia. Zgodnie ze sporządzonym w dniu 30.07.2002 r. „protokołem negocjacji”, ustalona została z nabywcą cena sprzedaży nieruchomości, tj. 1.510.000,00 zł, płatna gotówką w terminie do 20 sierpnia 2002 r. Termin zapłaty ceny nieruchomości nie został przez wyłonionego nabywcę dotrzymany. Do protokołu z negocjacji, który zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 46, poz. 543 ze zm.) stanowi podstawę do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, nie wprowadzono żadnych zmian. Nabywca kilkakrotnie zwracał się z prośbą o przesunięcie terminu wpłaty należności za nieruchomość, a decyzje w sprawie prolongaty terminu podejmował uchwałami Zarząd Powiatu. Do dnia 31.10.2002 r. nie został dotrzymany żaden z podanych przez nabywcę terminów zapłaty ceny nieruchomości.

Do głównych przyczyn powstania nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy zaliczyć: niedostateczną skuteczność nadzoru nad pracą poszczególnych stanowisk w zakresie egzekwowania terminowego i pełnego wykonywania określonych przepisami czynności; zaniechanie przeprowadzania kontroli gospodarki drukami ścisłego zarachowania; przypadki braku (np. wykazu kont pomocniczych) lub niekompletności niektórych wewnętrznych przepisów, mających na celu uregulowanie gospodarki finansowej; niepełne opanowanie przez pracowników obowiązujących przepisów oraz trudności z właściwą ich interpretacją.

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Starosty, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:

1. Dokumentowanie prowadzonej w kasie Starostwa sprzedaży znaków skarbowych, z uwzględnieniem przepisu art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694).
2. Unormowanie zagadnienia współpracy pomiędzy pracownikami Wydziału Finansowego oraz Wydziału Komunikacyjnego i Dróg w zakresie dokumentowania wpłat z tytułu opłaty komunikacyjnej.
3. Spowodowanie przestrzegania wysokości pogotowia kasowego, ustalonego pismem Fn.0717/01/02 Starosty Powiatu Legnickiego z 2.01.2002 r.
4. Doprowadzenie gospodarki drukami ścisłego zarachowania do zgodności z „Instrukcją dotyczącą gospodarki kasowej w Starostwie Powiatowym w Legnicy” (część II „Dowody kasowe, ewidencja i kontrola druków ścisłego zarachowania”) będącą załącznikiem do postanowienia Nr 30/99 Starosty z 7 grudnia 1999 r.
5. Przeprowadzanie inwentaryzacji zgodnie z przepisami rozdziału 3 powołanej wyżej ustawy o rachunkowości oraz przepisami wewnętrznymi, tj. „Zasadami inwentaryzacji Starostwa Powiatowego w Legnicy”, stanowiącymi załącznik do postanowienia Nr 31/99 Starosty z 7 grudnia 1999 r.
6. Prowadzenie i dokumentowanie postępowań o zamówienie publiczne zgodnie z przepisami ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664).
7. Uzupełnienie „Zakładowego Planu Kont dla budżetu Powiatu, Starostwa Powiatowego i Funduszy Celowych w Starostwie Powiatowym w Legnicy”, wprowadzonego do stosowania postanowieniem Starosty Nr 31/2002 z 10 września 2002 r. - o wykaz kont ksiąg pomocniczych, które mają być prowadzone do poszczególnych kont syntetycznych, zgodnie z przepisem § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetów państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752). Wykreślenie z „Zakładowego Planu Kont” zapisu o możliwości nieprowadzenia ewidencji zobowiązań niewymagalnych w ciągu roku budżetowego.
8. Przestrzeganie wymienionej w art. 29 ust. 6 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) zasady, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki.

9. Opracowanie projektu zmiany uchwały Nr IV/20/99 z 30 stycznia 1999 r. Rady Powiatu w celu doprowadzenia do zgodności z przepisem art. 4 pkt 1 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity z 2001 r.: Dz. U. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).
10. Przestrzeganie przyjętej postanowieniem Nr 42/02 Starosty z 21.11.2002 r. „Instrukcji postępowania w przypadkach podejrzeń wprowadzenia do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł”, w przypadkach budzących podejrzenia co do wpłat gotówkowych dokonywanych do kasy Starostwa.
11. W przypadku prowadzenia kolejnych rokowań w zakresie sprzedaży nieruchomości, przestrzeganie ustaleń zawartych w protokole rokowań (w tym terminu zapłaty ceny nabycia nieruchomości), który zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) stanowi podstawę do zawarcia umowy sprzedaży.
12. Uzgadnianie zapisów ewidencji szczegółowej pozostałych środków trwałych z zapisami na koncie syntetycznym 013-„Pozostałe środki trwałe”, zgodnie z przepisem art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
13. Nadawanie dowodom księgowym: OT-„Przyjęcie środka trwałego” i PT-„Protokół przekazania środka trwałego” numerów identyfikacyjnych, zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
14. Przestrzeganie przepisów art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zobowiązujących do ujmowania w księgach rachunkowych jednostki wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami dotyczącymi danego roku obrotowego niezależnie od terminu ich zapłaty.
15. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-Z kwartalnych „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń” wszystkich wymagalnych zobowiązań stosownie do przepisów § 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Andrzej Rokitnicki  
Przewodniczący Rady  
Powiatu Legnickiego