

Wrocław, 14 lutego 2019 roku

WK.WR.40.41.2018.P9

**Pan
Adam Babuška
Starosta Powiatu Legnickiego**

**Plac Słowiański 1
59-220 Legnica**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od 15 października do 20 grudnia 2018 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Legnickiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 20 grudnia 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie od 29 listopada do 14 grudnia 2018 r. przeprowadzona została kontrola gospodarki finansowej Powiatowego Zespołu Szkół w Chojnowie. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Staroście do wiadomości.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Powiatu Legnickiego nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie audytu i kontroli zarządczej

Audytu wewnętrznego nie przestrzegł zapisów Karty Audytu Wewnętrznego (załącznik nr 1 do Postanowienia Nr 33/2005 Starosty Legnickiego z dnia 26 października 2005 r.) ponieważ:

- nie ustalił procedur audytu wewnętrznego (punkt I.3.1 Karty Audytu: *audytor wewnętrzny ma obowiązek opracować i wdrożyć procedury audytu wewnętrznego w Powiecie Legnickim*);
- dopiero 23 marca 2017 r. przedstawił Zarządowi Powiatu Legnickiego plan audytu na 2017 r. (punkt I.3.4 Karty Audytu: *audytor wewnętrzny ma obowiązek przedstawić Zarządowi Powiatu w Legnicy do końca października każdego roku plan audytu na rok następny*).

Nie przestrzegano zapisów zarządzenia nr 24/2013 Starosty Legnickiego z dnia 14 czerwca 2013 r. w zakresie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej, ponieważ Kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa nie opracowali i nie złożyli Sekretarzowi w dniu składania budżetu planu działalności oraz nie opracowali i nie przedłożyli Sekretarzowi Powiatu na koniec marca 2018 r.

pisemnych sprawozdań z wykonania planu działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej (§ 4 ust 4 oraz § 6 ust. 2 zarządzenia).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W 2017 r. i 2018 r. ewidencję dochodów ujętych w planie Starostwa (dochody z tytułu opłaty komunikacyjnej, dochody z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności, dochody z najmu i dzierżawy) wpływających bezpośrednio na rachunek bieżący budżetu oraz ewidencję dochodów skarbu państwa prowadzono jedynie w księgach budżetu na kontach właściwych dla jednostki budżetowej: 130 *Rachunek bankowy skarbu państwa*, 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, 225 *Rozrachunki z budżetami*, 290 *Odpisy aktualizujące należności*, 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*, 750 *Przychody i koszty finansowe*, 751 *Koszty finansowe*, 760 *Pozostałe koszty operacyjne*, 800 *Fundusz jednostki*, 860 *Straty i zyski nadzwyczajne* (dochody Starostwa: zapis w księgach budżetu Wn 133 *Rachunek budżetu* Ma 221 oraz Wn 221 Ma 720; dochody uzyskiwane na rzecz skarbu państwa: zapis w księgach Budżetu: Wn 130 Ma 221 i Ma 225).

Powyższe było niezgodne z przyjętymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości oraz obowiązującym do 31 grudnia 2017 r. rozporządzeniem 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 ze zm.) a od 1 stycznia 2018 r. rozporządzeniem 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). Stosownie do § 20 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia z 13 września 2017 r. plan kont dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być uzupełniony tylko o wybrane konta niezbędne do ewidencji operacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego z planu kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

W sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do: 30 czerwca 2018 r. i 30 września 2018 r., w pozycji D11 *kredyty i pożyczki* oraz w sprawozdaniach Rb-Z kwartalnych sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2018 r. i III kwartału 2018 r., w pozycji E.2.1 *Kredyty krótkoterminowe* nie zostały wykazane przychody z tytułu wykorzystania kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu (saldo Ma konta 133 „*Rachunek budżetu*”) w kwotach: 47.890,15 zł na 30 czerwca 2018 r. oraz 1.899.771,30 zł na 30 września 2018 r. Z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109 ze zm.) wynika, że: *Kwoty wykazane*

w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Z § 4 ust. 1 pkt 1 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) wynika, że *W ramach sprawozdań Rb-Z, Rb-UZ, Rb-N i Rb-UN wprowadza się następujące rodzaje sprawozdań: sprawozdanie jednostkowe - sporządzane przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki.* W trakcie kontroli, 22 listopada 2018 r., sporządzono korektę nr 1 do sprawozdania Rb-NDS oraz korektę nr 1 do sprawozdania Rb-Z.

W zakresie wydatków budżetowych

Kontrola wydatków bieżących Starostwa wykazała, że Starosta Legnicki przyznawał dodatki specjalne z zachowaniem ciągłości i za wykonywanie zadań wynikających z podziału obowiązków zawartych w zarządzeniach Starosty: Nr 63/2014 z 3 grudnia 2014 r. (ze zm.), Nr 40/2015 z 1 czerwca 2015 r. (ze zm.), Nr 8/2016 z 1 lutego 2016 r. (ze zm.), Nr 7/2018 z 11 stycznia 2018 r. (ze zm.) w sprawie podziału obowiązków pomiędzy Starostę, Wicestarostę, Etatowego Członka Zarządu Powiatu, Skarbnika Powiatu i Sekretarza Powiatu: dla Wicestarosty Powiatu na podstawie 5 pism w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r.; Skarbnika Powiatu – na podstawie 3 pism w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r.; Etatowego Członka Zarządu na podstawie 4 pism w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. Łącznie w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2018 r. wyżej wymienionym pracownikom wypłacono 211.087,55 zł. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014. r. poz. 1202 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm. oraz Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.) pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Zatem przyznanie dodatków specjalnych na czas od stycznia do grudnia (na rok) i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającego z powyższych przepisów.

W zakresie gospodarki mieniem

We wszystkich przypadkach dotyczących sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym nie udokumentowano czynności mających na celu sprawdzenie czy członkowie Komisji przetargowej z uczestnikami przetargów nie pozostają w stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. Z § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490) wynika, że w przetargu nie mogą uczestniczyć osoby wchodzące w skład komisji przetargowej oraz osoby bliskie tym osobom, a także osoby, które pozostają z członkami komisji przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może budzić to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Starosta Powiatu Legnickiego na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.), Skarbnik Powiatu na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Starostwa.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Starosty, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie punktu I.3.1 oraz I.3.4 Karty Audytu Wewnętrznego (załącznik nr 1 do Postanowienia Nr 33/2005 Starosty Legnickiego z dnia 26 października 2005 r.) w zakresie ustalenia procedur audytu wewnętrznego oraz terminowego przedkładania Zarządowi Powiatu planu audytu.
2. Przestrzeganie § 4 ust. 4 oraz § 6 ust. 2 zarządzenia nr 24/2013 Starosty Legnickiego z dnia 14 czerwca 2013 r. w zakresie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej tj. sporządzania przez Kierowników komórek organizacyjnych planu działania, sprawozdania z wykonania planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.
3. Prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 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 ze zm.), w szczególności zaprzestanie ujmowania w księgach budżetu operacji, które mogą być ewidencjonowane jedynie w księgach Starostwa na kontach przychodów, kosztów, funduszu jednostki, wyniku finansowego.
4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109 ze zm.), w szczególności w zakresie wykazywania w sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego danych dotyczących przychodów jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania zgodnych z danymi wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres

sprawozdawczy, stosownie do przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia oraz § 12 pkt 5 lit. a załącznika nr 36 do tego rozporządzenia.

5. Wykazywanie w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji przychodu z tytułu wykorzystania kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), w szczególności w zakresie przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Starostwa zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy.
7. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490), w szczególności w zakresie dokumentowania czynności mających na celu sprawdzenie czy członkowie komisji przetargowej z uczestnikami przetargów nie pozostają w stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej, o których mowa w § 9 rozporządzenia.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Aleksander Kostuń

Przewodniczący Rady Powiatu