

Wrocław, 11 kwietnia 2000 r.

WK.0913/P-9/K-26/00

**Pan
Mieczysław Kasprzak
Starosta Legnicki
Pl. Słowiański 1
59-220 Legnica**

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.) Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła w okresie od 23 lutego do 10 marca 2000 roku kontrolę problemową w zakresie niektórych aspektów związanych z wdrażaniem reformy ustrojowej dot. organizacji powiatu oraz tworzenia podstaw organizacji procesów finansowych Powiatu Legnickiego. Kontrolą objęto działalność Powiatu w 1999 roku, a szczegółowy zakres przeprowadzonych badań oraz wynikające z nich ustalenia przedstawiono w protokole, podpisanym przez stronę kontrolowaną bez zastrzeżeń 10 marca br.

W toku kontroli stwierdzono pewne uchybienia, opisane szczegółowo w protokole.

W zakresie spraw organizacyjnych stwierdzono, że Rada Powiatu Legnickiego przyjęła Statut uchwałą Nr III/10/98 z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Legnickiego (zm. uchwałą Nr IV/16/99 z dnia 30 stycznia 1999 r.) oraz uchwałą Nr IV/12/98 z dnia 30 stycznia 1999 r. uchwaliła Regulamin Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy, na podstawie przepisów art.35 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.). W § 41 Regulaminu, Rada ustaliła, że „Skarbnik Powiatu ustala zasady obiegu dokumentów finansowych w formie odpowiedniej instrukcji...”, podczas gdy przepis § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.), stanowi, że do obowiązków głównego księgowego jednostki należy opracowywanie **projektów** przepisów wewnętrznych wydawanych przez kierownika jednostki, dotyczących prowadzenia rachunkowości, a w szczególności: zakładowego planu kont, obiegu dokumentów (dowodów księgowych), zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji.

Przepisy wewnętrzne regulujące organizację gospodarki finansowej zostały opracowane i wprowadzone postanowieniami Starosty Powiatu Legnickiego. Większość stwierdzonych braków lub błędów w przepisach została usunięta jeszcze w toku kontroli, np.: wdrożono nowy zakładowy plan kont, zawierający wykazy kont syntetycznych i analitycznych, zasady wyceny, zasady

funkcjonowania kont analitycznych; dopuszczono pisemnie do stosowania programy komputerowe użytkowane w Starostwie; określono zasady ochrony danych zawartych w stosowanych programach komputerowych.

Oględziny przedstawionych kontrolującym wydruków księgowości w dziale 91 rozdz. 9143 §§ 11, 17, 41 i 42 wykazały, że zgodnie z wymaganiami ustawy były one oznaczone nazwą jednostki, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej i programu przetwarzania. Wydruki składały się z automatycznie ponumerowanych stron i były sumowane na kolejnych stronach. Jednak sam program komputerowy nie spełniał niektórych wymagań przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, np.: przewidywał możliwości wykazania w księgach rachunkowych tylko jednej daty - bez bliższego określenia, podczas gdy zapis w księdze rachunkowej powinien zawierać co najmniej (m.in.) datę dokonania operacji oraz datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji (wymóg art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości); wydruki mogły być opatrzone datą wykonania ustaloną dowolnie przez operatora, zamiast datą sporządzenia (wymóg art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości). Badanie kilkudziesięciu dokumentów wykazało, że w jednym przypadku nie podano danych dotyczących dowodu będącego podstawą zapisu w księdze rachunkowej (rodzaj, numer identyfikacyjny dowodu księgowego), a w kilku przypadkach dokonano na dowodach źródłowych nieformalnych poprawek, co było niezgodne z przepisami art. 22 ust. 3 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Jak wynika z ustaleń kontroli dot. organizacji systemu zamówień publicznych, Regulamin organizacyjny Starostwa nazwany „Regulaminem Starostwa Powiatowego w Legnicy” nie przewiduje komórki ani stanowiska ds. zamówień publicznych. natomiast w jednostce obowiązuje "Instrukcja w sprawie wykonywania nadzoru i czynności związanych z załatwianiem spraw zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Legnicy", stanowiąca załącznik do postanowienia Nr 33/99 Starosty Legnickiego z dnia 29 grudnia 1999 roku. W roku 1999 nie prowadzono rejestru złożonych zamówień publicznych. Dokument taki założono w czasie kontroli.

Rada Powiatu Uchwałą Nr V/23/99 z dnia 09 marca 1999 r. w sprawie wyboru obsługi bankowej budżetu postanowiła powierzyć bankową obsługę budżetu Powiatu Legnickiego Bankowi Gospodarki Żywnościowej w Legnicy, który został wyłoniony w trybie ustawy o zamówieniach publicznych.

Z bankiem prowadzącym obsługę budżetu Powiatu Legnickiego zawarto dwie umowy („Umowę rachunku administrowanego w złotych dla podmiotów instytucjonalnych” i "Umowę rachunku bankowego w złotych”) na czas nieoznaczony, podczas gdy umowy w sprawach zamówień publicznych mogą być zawierane wyłącznie na czas oznaczony. Zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymaga wcześniejszej zgody Prezesa Urzędu (art. 73 ustawy o zamówieniach publicznych). Wady umów usunięto poprzez podpisanie w dniu 02.03.2000 roku aneksów do umów, w treści których ograniczono czas obowiązywania umów do dnia 30 marca 2002 roku.

Odnośnie wydatków na wynagrodzenia pracowników Starostwa Powiatowego, stwierdzono, że składniki wynagrodzenia (kategorie zaszerogowania, dodatki funkcyjne, dodatki służbowe) zostały w zasadzie określone zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 111, poz. 493 z późn. zm.). Jedynie w przypadku ustalenia dodatku służbowego dla Starosty Powiatu Legnickiego, Rada Powiatu - sprawująca w sprawach wynagrodzenia obowiązki pracodawcy w stosunku do Przewodniczącego Zarządu Powiatu - nie przywołała w podstawie prawnej uchwały określającej składniki wynagrodzenia (Nr IV/21/99 z dnia 30 stycznia 1999 r.) przepisu § 5 ust. 2 powołanego rozporządzenia, mimo przyznania dodatku służbowego wyższego od 40%. W przypadku nagród przyznawanych i wypłacanych pracownikom w 1999 r. stosowane były zasady przyjęte w Regulaminie Pracy Starostwa Powiatowego w Legnicy, jednak kierownik jednostki nie utworzył formalnie funduszu nagród. W toku kontroli, Starosta Powiatu Legnickiego postanowieniem Nr 8/2000 z dnia 9 marca 2000 r. utworzył w roku 2000 fundusz nagród, z przeznaczeniem na nagrody dla wszystkich pracowników starostwa za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz postanowieniem Nr 9/2000 z dnia 9 marca 2000 r. przyjął „Regulamin przyznawania nagród pracownikom Starostwa Powiatowego w Legnicy”.

Podróże służbowe odbywały się na podstawie wystawianych przez pracodawcę jednorazowych poleceń wyjazdu służbowego, które ewidencjonowane były w rejestrze podróży służbowych. W dokumentowaniu podróży służbowych stwierdzono szereg uchybień. Pracodawca nie zawsze określał miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej; wystąpiły (nieliczne) przypadki dokonania zapisów, odnoszących się do potwierdzenia miejsca pobytu delegowanego oraz do wykazanych przejazdów, które nie korespondowały z treścią poleceń wyjazdu służbowego, a także przypadki błędnego naliczenia przysługujących ryczałtów i diet. Nie zawarto umów cywilno-pranych z niektórymi pracownikami, korzystającymi z prywatnych samochodów do celów służbowych; pracodawca nie ustalił jakie stawki konkretnie należy stosować przy rozliczaniu kosztów na podstawie oświadczeń oraz podróży służbowych prywatnymi samochodami, a jedynie powołał przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 41, poz. 239). W toku kontroli Starosta Powiatu Legnickiego wydał zarządzenie Nr 3/2000 z dnia 25 lutego 2000 r., w którym zdecydował m.in., że: delegujący pracownika każdorazowo na poleceniu wyjazdu określa miejsce rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej; stawki stosowane przy przejazdach służbowych i jazdach lokalnych mają być stawkami maksymalnymi, obliczonymi wg zasad wynikających z § 2 powołanego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 1998 r. Ponadto, podczas prowadzenia działań kontrolnych skorygowano błędnie rozliczone

polecenia podróży służbowych poprzez naliczenie przysługujących pracownikom diet i ryczałtów na kwotę łączną 542,34 zł (co dotyczy m.in. podróży zagranicznych).

W toku badań związanych z delegacjami ustalono, że podróże poza teren powiatu odbywali m.in. radni Powiatu Legnickiego - na podstawie poleceń podróży służbowej wystawionych przez Sekretarza Powiatu, podczas gdy Rada Powiatu nie skorzystała z możliwości określenia odrębnych zasad zwrotu radnym powiatu kosztów podróży służbowych poza teren powiatu, mimo możliwości wynikających z zapisu art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Wobec tego nie jest określone za jakie podróże poza teren powiatu, radnemu Powiatu Legnickiego przysługuje zwrot kosztów oraz jakie są zasady zwrotu kosztów podróży służbowych radnym (kto deleguje radnego i potwierdza merytorycznie wykonanie zadania służbowego, jaki jest sposób rozliczenia delegacji, itp.). Ponadto stwierdzono, że wydatki na delegacje jw. zaklasyfikowano niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169 z późn. zm.), tj. do § 28 rozdz. 9143-„Starostwa powiatowe” zamiast § 28 rozdz. 9152-„Rady powiatów”.

Stwierdzono, że w 1999 r. wystąpiły przypadki zbiorczego ujmowania w raportach kasowych wydatków związanych z podróżami służbowymi (na podstawie zestawień) - z datami sporządzenia zestawienia, a nie datami faktycznego poniesienia wydatków, tj. z datami innymi od rzeczywistych dat dokonania wypłaty. Wymóg dokonywania w księgach rachunkowych zapisów - dotyczących operacji gotówką – w tym samym dniu, w którym operacje te zostały dokonane, zawarty jest w art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W 2000 roku zaniechano sporządzania zestawień rozliczonych poleceń podróży służbowych za okresy kilkudniowe.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), wnoszę o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i niedokładności opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Przygotowanie przez Zarząd Powiatu w Legnicy projektu uchwały Rady Powiatu w sprawie:
 - a) doprowadzenia do zgodności pomiędzy zapisem § 41 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy (przyjętego uchwałą Nr IV/12/98 Rady Powiatu Legnickiego z dnia 30 stycznia 1999 r.), a przepisem § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 174 z późn. zm.), w zakresie określenia osób kompetentnych do ustalania zasad obiegu dokumentów finansowych w formie odpowiedniej instrukcji;

- b) uzupełnienia podstawy prawnej uchwały Nr IV/21/99 Rady Powiatu z dnia 30 stycznia 1999 r. ustalającej wysokość wynagrodzenia Przewodniczącego Zarządu Powiatu, o przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 111, poz. 493 z późn. zm.), pozwalający w szczególnie uzasadnionym przypadku przyznać pracownikowi dodatek służbowy w wysokości wyższej od 40%;
 - c) określenia zasad zwrotu radnym powiatu kosztów podróży służbowych poza teren powiatu, na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
2. Dostosowanie użytkowanych przez Wydział Finansowy Starostwa Powiatowego w Legnicy programów komputerowych, do wymogów art. 13 ust. 2 pkt 2 oraz art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.), w tym zwłaszcza opatrywania wydruków datą ich sporządzenia - zgodną z rzeczywistą datą wykonania, możliwości wykazywania daty dokonania operacji oraz daty dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji.
 3. Doprowadzenie w zakresie poprawiania błędów w wewnętrznych dowodach księgowych (gdy dopuszczalne są poprawki) do przestrzegania przepisów art. 22 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tj. poprzez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażeń lub liczb (nie można poprawiać pojedynczych liter lub cyfr), wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej.
 4. Wyegzekwowanie stosowania przepisu art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tj. określanie przy zapisach w księgach rachunkowych rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu.
 5. Przestrzeganie przy rozliczaniu podróży służbowych przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 69, poz. 454 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie zasad ustalania wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 89, poz. 568 z późn. zm.).
 6. Przyspieszenie prac związanych z przejęciem mienia pozostałych powiatowych jednostek organizacyjnych..
 7. Dokumentowanie podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 30.000 EURO lub w którego finansowaniu udział środków publicznych nie przekracza równowartości kwoty 30.000 EURO w

sposób określony w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 z późn. zm.).

8. Przestrzeganie wymogu wynikającego z art. 73 ustawy o zamówieniach publicznych, przy zawieraniu umów w sprawach zamówień publicznych.
9. Dokonywanie zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, nie będących własnością pracodawcy, tylko tym pracownikom Starostwa, z którymi zawarto umowy cywilno-prawne, tj. zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 41, poz. 239).
10. Stosowanie właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169 z późn. zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnoszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od 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. Zgodnie z art. 9 ust. 4 wymienionej ustawy, zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan Jan Szczęsny Wozydłło

Przewodniczący Rady Powiatu