

Wrocław, 25 sierpnia 2006 roku

WK.660/P-9/K-30/06

Pan

**Mieczysław Kasprzak
Starosta
Powiatu Legnickiego**

**Plac Słowiański 1
59-220 LEGNICA**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła od 22 maja 2006 r. do 24 lipca 2006 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej powiatu legnickiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Panu Staroście 24 lipca 2006 r.

Kontrola wykazała, że większość spraw w zakresie gospodarki finansowej była prowadzona zgodnie z obowiązującymi wymogami. Zostały wykonane wnioski pokontrolne, wystosowane w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej, zakończonej 10 maja 2002 r. Niemniej wystąpiły też uchybienia i nieprawidłowości, przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia. Wynikały one głównie z braku lub wadliwości niektórych uregulowań wewnętrznych, nieprzestrzegania przez pracowników obowiązujących przepisów prawnych oraz trudności z ich interpretacją. Znaczna część uchybień została usunięta w trakcie kontroli, co należy ocenić pozytywnie.

Nieprawidłowości i uchybienia zostały stwierdzone w niżej omówionych zakresach działalności Starostwa Powiatowego.

W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli finansowej

W odniesieniu do niektórych instrukcji wewnętrznych brak było pisemnego potwierdzenia, że zostały one przekazane do wiadomości i stosowania na właściwe stanowiska pracy. W szczególności dotyczyło to instrukcji wprowadzonych postanowieniami Starosty: Nr 31/99 z 7 grudnia 1999 r. w sprawie wprowadzenia zasad inwentaryzacji, Nr 8/05 z 19 stycznia 2005 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji kontroli druków ścisłego zarachowania”, Nr 9/05 z 19 stycznia 2005 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji gospodarki kasowej” oraz Nr 42/02 z 21 listopada 2002 r. w sprawie „Instrukcji postępowania w przypadkach podejrzenia wprowadzenia do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł”.

Starosta nie skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) i nie powierzył innemu pracownikowi, za jego zgodą, obowiązków określonych ustawą o rachunkowości, z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze spisu z natury.

„Wykaz” osób upoważnionych do opisywania dowodów księgowych oraz ich sprawdzania pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a także zatwierdzania dowodów do zapłaty, sporządzony z datą 10 kwietnia 2006 r., nie posiadał cech dokumentu urzędowego, ponieważ nie był podpisany przez Starostę. Wcześniej takiego wykazu Starostwo nie posiadało. Pracownicy wymienieni w „Wykazie”, nie otrzymali na piśmie upoważnień do dokonywania określonych w nim czynności, co było niezgodne z przepisami art. 44 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). W zakresie osób uprawnionych do zatwierdzania dowodów księgowych do zapłaty „Wykaz” był niezgodny z „Instrukcją obiegu i kontroli dowodów księgowych”, wprowadzoną postanowieniem Starosty Nr 3/99 z 17 marca 1999 r., w której w § 4 ust. 4 zostały wskazane inne osoby upoważnione do dokonywania tej czynności (protokół kontroli, str. 5).

Kontrole przestrzegania procedur, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zostały przeprowadzone tylko w dwóch jednostkach organizacyjnych, mimo że przepisy art. 127 ust. 2 i 3 powołanej ustawy nakładały na Zarząd Powiatu obowiązek kontroli przestrzegania przez podległe i nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych realizacji ww. procedur, a kontrola powinna obejmować w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek. Od 1 stycznia 2006 r., zgodnie z przepisami art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązek dokonywania kontroli przestrzegania realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, obejmującej w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek, został nałożony na Przewodniczącego Zarządu Powiatu.

W zakresie księgowości

W dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, wprowadzonej postanowieniem Nr 24/2005 z 23 sierpnia 2005 r., nie został ustalony sposób inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli, mimo że było to wymagane przepisami § 5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.). W „Wykazie kont księgi głównej dla budżetu powiatu”, stanowiącym załącznik do zakładowego planu kont, brak było konta 260- „Zobowiązania finansowe”, natomiast występowały konta 101- „Kasa” i 750- „Przychody i koszty finansowe”, które, według załącznika nr 2 do powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów, należały do planu kont dla jednostek budżetowych.

W ciągu roku budżetowego nie prowadzono ewidencji na koncie 902- „Wydatki budżetu”, wbrew zasadom ewidencji na tym koncie, określonym w załączniku nr 1 do powołanego rozporządzenia Ministra Finansów. Nie funkcjonowały także syntetyczne konta pozabilansowe 991- „Planowane dochody budżetu” i 992- „Planowane wydatki budżetu”, pomimo obowiązku ich prowadzenia.

W trakcie kontroli Starosta postanowieniem Nr 26/2006 z 7 lipca 2006 r. usunął omówione wyżej uchybienia, dotyczące dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz wykazów kont księgi głównej dla budżetu i dla Starostwa.

W zakresie gospodarki kasowej i rozrachunków

„Instrukcja gospodarki kasowej” nie zawierała unormowań dotyczących transportu wartości pieniężnych oraz rodzaju raportów kasowych, które należało prowadzić w Starostwie, a także terminów ich sporządzania.

Pomieszczenie kasowe nie posiadało zabezpieczeń przed włamaniem, określonych w rozdziale I pkt 2 ww. „Instrukcji...”. W trakcie kontroli pomieszczenie kasy zostało właściwie zabezpieczone.

Kasjerka, wbrew wymogowi określonymu w rozdziale II pkt 2 „Instrukcji gospodarki kasowej”, nie posiadała na stanowisku pracy wykazu osób upoważnionych, wraz ze wzorami ich podpisów, do dysponowania środkami pieniężnymi oraz do zatwierdzania dowodów kasowych do wypłaty. W przypadkach przekazania obowiązków kasjera na czas określony innej osobie, były sporządzane protokoły zdawczo-odbiorcze, mimo że zgodnie z częścią V pkt 1 „Instrukcji...”, w takiej sytuacji przed przekazaniem kasy powinna być przeprowadzona inwentaryzacja.

Analiza raportów kasowych za okres styczeń-czerwiec 2005 r. wykazała, że na koniec dnia pozostawiano w kasie gotówkę w wysokości wyższej od ustalonego pogotowia kasowego, co było niezgodne z wymogami rozdziału IV pkt 2 lit. c „Instrukcji gospodarki kasowej”. Niektóre rozchodowe dowody kasowe nie były oznaczone datą raportu kasowego, jak wymagały tego postanowienia rozdziału IV część III pkt 15 „Instrukcji...”. W wielu raportach kasowych poprawiono błędne zapisy bez podania daty poprawki, wymaganej przepisami art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Wystąpiły również pojedyncze przypadki niesprawdzenia rozchodowych dowodów kasowych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, co było niezgodne z przepisami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości

Pobieranie gotówki do kasy z rachunku bankowego i odprowadzanie z kasy na rachunki bankowe ewidencjonowano w księgach rachunkowych z pominięciem konta 140-„Krótkoterminowe papiery wartościowe i inne środki pieniężne”. Z treści ekonomicznej tego konta, określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), wynikało, że służyło ono m.in. do ewidencji środków pieniężnych znajdujących się między kasą jednostki a jej rachunkami bankowymi. Podczas kontroli opisane uchybienie zostało wyeliminowane.

Starostwo prowadziło sprzedaż detaliczną znaków opłaty skarbowej, na podstawie zawieranych corocznie umów z Prezydentem Miasta Legnicy. Umowy na lata 2005-2006 nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Powiatu, wymaganej przepisami art. 48 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Gotówka ze sprzedaży znaków skarbowych, pomimo że była pobierana i przechowywana w kasie Starostwa, nie była wykazywana w raportach kasowych i ujmowana w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli, od 3 lipca 2006 r., nieprawidłowość została wyeliminowana.

W „Instrukcji kontroli druków ścisłego zarachowania” znaki opłaty skarbowej, które należą do kategorii „innych środków pieniężnych”, zakwalifikowano nieprawidłowo do druków ścisłego zarachowania i objęto ewidencją właściwą dla tych druków. Osoby pobierające druki ścisłego zarachowania nie posiadały pisemnych upoważnień, sporządzonych według obowiązującego wzoru i wpisanych do rejestru wydanych upoważnień, wbrew wymogowi część II pkt 8 tej „Instrukcji...”.

Podczas kontroli Starosta postanowieniem Nr 24/2006 z 7 lipca 2006 r., wyłączył znaki skarbowe z wykazu druków ścisłego zarachowania i zmienił wzór upoważnienia do pobierania druków, natomiast Dyrektor Wydziału Finansowego wydała stałe upoważnienia do pobierania druków, które zostały wpisane do założonego rejestru upoważnień.

Kontrola druków ścisłego zarachowania wykazała niedobór dwóch bloczków kwitariuszy przychodowych K-103 i jednego bloczka KP-„Kasa przyjmie”, wynikający z przekazania tych druków do kasy bez odnotowania rozchodu w księdze druków ścisłego zarachowania. Stwierdzono również, że do księgi prowadzonej dla czeków gotówkowych nie wpisano daty i nazwiska osoby, która pobrała do realizacji pięć czeków (protokół kontroli, str. 18), wykorzystanych do pobrania gotówki z banku do kasy.

Bloczki kwitariuszy przychodowych K-103 oraz dowodów wpłaty KP-„Kasa przyjmie” nie były oznakowane w sposób określony w pkt 2 części II „Instrukcji kontroli druków ścisłego zarachowania”. Uchybienie to zostało usunięte w czasie kontroli.

Kontrola prawidłowości sporządzenia 11 wniosków o zaliczki gotówkowe na wydatki do rozliczenia, wypłaty gotówki i terminowości rozliczenia zaliczek wykazała, że nie były przestrzegane w tym zakresie wymogi, określone w „Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych” oraz „Instrukcji gospodarki kasowej”. Do powtarzających się uchybień i nieprawidłowości należało:

- niesprawdzenie pod względem merytorycznym 8 wniosków o zaliczkę,
- niewskazanie w 6 przypadkach terminu rozliczenia zaliczki lub niedotrzymanie tego terminu,
- niezatwierdzenie 2 wniosków o zaliczkę do zapłaty przez kierownika jednostki.

Podczas inwentaryzacji należności na koncie 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, do jednego z kontrahentów nie wysłano zawiadomienia o stanie salda, a do trzech innych kontrahentów wysłano je z opóźnieniem, co było niezgodne z przepisami art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

W zakresie dochodów budżetowych

Do § 2360-„Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami”, zamiast do § 0690 - „Wpływy z różnych opłat”, zakwalifikowano dochody powiatu w wysokości 1.000 zł z tytułu zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa. Skutkowało to niezgodnością o ww. kwotę między, sporządzonymi na koniec 2005 r., sprawozdaniami Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych a Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

W zakresie gospodarowania mieniem i jego inwentaryzacji

Przy sprzedaży nieruchomości w trybie rokowań w 2003 r. wystąpiły uchybienia polegające na braku staranności w sporządzaniu dokumentacji. Uniemożliwiło to sprawdzenie, czy wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży były wywieszane w siedzibie Starostwa przez okres 21 dni, zgodnie z wymogiem z art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). W protokołach z negocjacji, datowanych

na określony dzień, zapisywano także ustalenia dokonywane w innych dniach, nie zawsze podawano rezultaty negocjacji, a także wymieniano wszystkich członków komisji powołanej do prowadzenia negocjacji, pomimo nieobecności niektórych jej członków w czasie rokowań z nabywcami.

Nie w pełni była uregulowana przepisami wewnętrznymi gospodarka majątkiem powiatu oraz odpowiedzialność za powierzone mienie. W trakcie kontroli Starosta unormował powyższe zagadnienia postanowieniem Nr 22/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Starostwie Powiatowym w Legnicy”.

Stwierdzono niezgodność niektórych czynności i dokumentów, związanych z przeprowadzoną na koniec 2005 r. inwentaryzacją składników majątkowych, w stosunku do wymogów określonych w „Zasadach inwentaryzacji”, wprowadzonych postanowieniem Nr 31/99 z 7 grudnia 1999 r. Polegały one m.in. na: wykonywaniu przez zespół spisowy części zadań komisji inwentaryzacyjnej, braku możliwości ustalenia terminu wyceny spisanych składników majątkowych, niesporządzeniu niektórych dokumentów świadczących o wypełnianiu zadań i obowiązków przez komisję inwentaryzacyjną, w tym jej przewodniczącego.

Przedstawiając powyższe Panu Staroście, działając na podstawie przepisów art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnoszę o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:

1. Wymaganie od pracowników pisemnego potwierdzenia przyjęcia do wiadomości i stosowania przepisów wewnętrznych, regulujących gospodarkę finansową powiatu.
2. Wykonywanie w podległych i nadzorowanych jednostkach sektora finansów publicznych kontroli przestrzegania realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Powierzenie obowiązków, dotyczących sprawdzania dowodów księgowych oraz zatwierdzania ich do zapłaty, osobom wskazanym do wykonywania tych czynności w „Wykazie” z 10 kwietnia 2006 r., w sposób określony w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Doprowadzenie do zgodności ww. „Wykazu” z postanowieniami § 4 ust. 4 „Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych” w zakresie osób uprawnionych do zatwierdzania dowodów księgowych do zapłaty.
4. Prowadzenie ewidencji na syntetycznych kontach pozabilansowych 991 - „Planowane dochody budżetu” i 992 - „Planowane wydatki budżetu” oraz ujmowanie zrealizowanych wydatków w okresach sprawozdawczych na koncie 902-„Wydatki budżetu”, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020).

5. Dostosowanie „Instrukcji gospodarki kasowej”, w części odnoszącej się do zabezpieczenia kasy, do aktualnego stanu faktycznego, powstałego w czasie kontroli, oraz uzupełnienie „Instrukcji...” o przepisy dotyczące:
 - transportu wartości pieniężnych;
 - nazw lub rodzajów prowadzonych raportów kasowych i terminów ich sporządzania;
 - dokumentowania przychodów i rozchodów gotówki ze sprzedaży znaków opłaty skarbowej.
7. Przestrzeganie „Instrukcji gospodarki kasowej” w zakresie:
 - obowiązku posiadania przez kasjerkę na stanowisku pracy wykazu osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów kasowych do wypłaty wraz ze wzorami podpisów tych osób - rozdział II , pkt 2;
 - odprowadzania na koniec dnia lub w dniu następnym na rachunki bankowe nadwyżki gotówki ponad ustaloną wysokość pogotowia kasowego - rozdział IV pkt 2 lit. c;
 - oznaczania rozchodowych dowodów kasowych datą raportu kasowego - rozdział IV pkt 15;
 - przeprowadzania inwentaryzacji kasy na dzień przekazania obowiązków kasjera - część V pkt 1 – lub uregulowanie tego zagadnienia w innym sposób.
8. Przestrzeganie wymogu sprawdzania dowodów księgowych, stosownie do przepisów art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) oraz poprawianie błędnych zapisów w raportach kasowych w sposób określony w art. 22 ust. 3 tej ustawy.
9. Kontrasygnowanie przez Skarbnika Powiatu umów z Prezydentem Miasta Legnicy w sprawie sprzedaży znaków opłaty skarbowej, zgodnie z wymogiem art. 48 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
10. Ujmowanie w księdze druków ścisłego zarachowania wszystkich rozchodów druków w momencie ich wydania na stanowiska pracy oraz podawanie daty wydania i nazwiska osoby pobierającej druki, w celu niedopuszczenia do powstania różnic między faktycznym a ewidencyjnym stanem druków ścisłego zarachowania.
11. Przeprowadzanie inwentaryzacji należności w drodze potwierdzenia stanu sald z zachowaniem terminów, o których mowa w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
12. Wyeliminowanie uchybień i nieprawidłowości w udzielaniu i rozliczaniu zaliczek na wydatki do rozliczenia, opisanych w protokole kontroli na str. 22-24.
13. Kwalifikowanie dochodów uzyskanych w wyniku gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zgodnie z klasyfikacją ustaloną w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).
14. Dołożenie większej staranności w dokumentowaniu czynności podejmowanych przy sprzedaży nieruchomości w trybie rokowań, w celu spełnienia wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), z wykorzystaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie

nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108).

15. Przestrzeganie uregulowań zawartych w „Instrukcji w sprawie zasad gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Starostwie Powiatowym w Legnicy”, wprowadzonej postanowieniem Starosty Nr 22/2006 z 5 lipca 2006 r., w zakresie sporządzania dokumentacji z przebiegu przeprowadzanych w przyszłości inwentaryzacji składników majątkowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy 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, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Andrzej Rokitnicki

Przewodniczący Rady Powiatu