

Wrocław, 3 lipca 2009 roku

WK.60/218/K-18/09

**Pan
Zbigniew Przychodzeń
Wójt Gminy Męcinka**

**Męcinka 11
59-424 Męcinka**

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 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 26 lutego do 7 maja 2009 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Męcinka. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Panu Wójtowi 7 maja 2009 r.

Ponadto w ramach kontroli kompleksowej przeprowadzona została kontrola gospodarki finansowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Męcince. Na podstawie jej ustaleń, zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do kierownika tej jednostki wystąpienie pokontrolne (przekazane Panu do wiadomości).

W wyniku kontroli wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym poprzedniej kontroli gospodarki finansowej Gminy, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu w 2005 r. (dokument z 8 listopada 2005 r. WK.660/218/K-35/05) ustalono, że nie wszystkie wnioski były w pełni przestrzegane. Nadal występowały przypadki przechowywania w kasie Urzędu zapasu gotówki w wysokości przekraczającej ustalony limit (wniosek Nr 3).

Z ustaleń obecnej kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy wynikało, że większość zadań była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wystąpiły jednak także uchybienia i nieprawidłowości, szczegółowo opisane w protokole kontroli. Wynikały one głównie z niedostatecznej staranności w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa, wadliwości niektórych uregulowań wewnętrznych i niestosowania się do przepisów przyjętych instrukcji. Istotne znaczenie dla powstawania uchybień i nieprawidłowości miało też zorganizowanie podziału obowiązków merytorycznych w pionie finansowo – księgowym. Do jednego stanowiska przypisano odpowiedzialność m.in. za realizację następujących zadań: prowadzenie gospodarki kasowej i gospodarki drukami ścisłego zarachowania, sporządzanie określonych dowodów księgowych, dekretację dowodów księgowych, księgowanie dowodów księgowych, sporządzanie wydruków z ksiąg rachunkowych, prowadzenie ewidencji środków trwałych, aktualizację, przeszacowania środków trwałych, obliczanie amortyzacji i rozliczanie inwentaryzacji. Prowadziło to do sytuacji, w której nie mogła być realizowana „zasada samokontroli obiegu” (przyjęta w § 10 ust. 2 tiret trzecie „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Męcinka”,

stanowiącej załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy Męcinka z dnia 31 grudnia 2008 r.), a ponadto nie była zapewniona właściwa wewnętrzna kontrola finansowa.

Niektóre, ze stwierdzonych w trakcie kontroli, uchybień były usuwane na bieżąco w wyniku prowadzonych działań naprawczych. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w szczególności w zakresie następujących zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Kontrola wybranych dowodów księgowych stanowiących podstawę dokonywania zapisów w ewidencji księgowej Urzędu Gminy na kontach 101-”Kasa” i 130-”Rachunek bieżący jednostki budżetowej” wykazała, że ujmowane pod raportami kasowymi oraz wyciągami bankowymi wydatków dowody, nie spełniały podstawowych wymagań dowodu księgowego. Nie zawierały wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację, natomiast w przypadku rachunków kosztów podróży służbowych i czeków gotówkowych w ogóle nie wskazywano sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych. Powyższe było niezgodne z 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.).

Wśród rozchodowych dowodów bankowych, pod wyciągiem ujmowano „Listę diet dla sołtysów (...)”, która nie została zatwierdzona w Urzędzie do stosowania, a ponadto nie posiadała cech dowodu księgowego (brak: numeru identyfikacyjnego, podpisu wystawcy dowodu, stwierdzenia zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych), określonych w art. 21 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Ujęte w sporządzonych za okres 01-29.10.2008 r. raportach kasowych operacje (na łączną sumę obrotów Wn i Ma = 34.653,38 zł), zostały zaewidencjonowane w księdze głównej Urzędu Gminy (na koncie 101 -”Kasa”) pod wspólną datą 03.11.2008 r., co było niezgodne z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości z którego wynika, że zapisy w ewidencji księgowej powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

Rozchodowych dowodów kasowych, nie oznaczano datą, numerem i pozycją raportu kasowego, w którym objęte nimi wypłaty zostały zaewidencjonowane, mimo wymogu określonego w § 16 ust. 1 „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej”.

W Urzędzie Gminy gospodarowanie drukami ścisłego zarachowania powierzono osobie prowadzącej obsługę kasy Urzędu, co w konsekwencji nie zapewniało właściwej kontroli wewnętrznej w zakresie gospodarki kasowej i drukami ścisłego zarachowania. Prowadziło to bowiem do sytuacji, w której z jednej strony kasjer dysponuje operacyjnymi dowodami kasowymi (czeki gotówkowe, kwitariusze przychodowe, „KP- Kasa przyjmie”) i realizuje operacje kasowe, z drugiej strony posiada możliwość bezpośredniej ingerencji w zapisy prowadzonej ewidencji druków ścisłego zarachowania. Powyższe było sprzeczne również z intencją przyjętych uregulowań wewnętrznych, m.in. w: § 3 ust. 2

i 3, § 4, § 8 ust. 3, 4 i 6 „Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania (...)” odnośnie sprawowania kontroli nad ewidencją druków (ich obrotami), zabezpieczenia druków oraz wydawania druków na podstawie pisemnych upoważnień. Potwierdzeniem niewłaściwego sprawowania kontroli wewnętrznej w powyższym zakresie była, stwierdzona w trakcie kontroli rozbieżność w stanie ewidencyjnym czeków gotówkowych dotyczących prowadzonych rachunków „depozytów” i „środków GFOŚiGW”, która wynikała z niebieżącego ewidencjonowania rozchodu tych druków.

W Urzędzie nie prowadzono rejestru upoważnień do pobierania druków ścisłego zarachowania. Kwitariusze przychodowe K-103 wydawano na bieżąco inkasentom podatków w poszczególnych jednostkach pomocniczych, pomimo że nie posiadali oni stosowanych upoważnień. Powyższe naruszało zasady określone w § 8 ust. 3 i 6 „Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania”.

W zakresie dochodów budżetowych

Realizacja obowiązku podatkowego na przykładzie wybranych do kontroli podatników podatków: od nieruchomości od osób prawnych, rolnego od osób prawnych, od środków transportowych od osób fizycznych, przebiegała w większości zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zastrzeżenia w kwestii czynności wykonywanych przez organ podatkowy budził jednak brak potwierdzania przyjęcia i sprawdzania deklaracji podatkowych przez osobę przyjmującą te formularze, a ponadto brak stwierdzenia formalnej poprawności tych dokumentów, mimo wymogu, przewidzianego w art. 272 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Zagadnienia związane z windykacją należności podatkowych uregulowane zostały w „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Urzędzie Gminy Męcinka”. Postanowienie § 31 ust. 3 aktualnej „Instrukcji (...)”, stanowiącej załącznik Nr 4 do Zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Urzędzie Gminy Męcinka, nakładające obowiązek sporządzania przez księgowego tytułów wykonawczych na zaległości podatkowe „(...) za I półrocze do końca miesiąca sierpnia, a za II półrocze do końca stycznia następnego roku (...)” było niezgodne z przepisami § 5 ust. 1 w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), z których wynika, że jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel, z zastrzeżeniem ust. 2, wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy.

W zakresie wydatków budżetowych

Pracodawca w żadnym ze skontrolowanych poleceń wyjazdu służbowego (12 poleceń, łączne koszty 1.912,71 zł) nie określił miejscowości rozpoczęcia podróży. W sześciu przypadkach pracownicy dokonali rozliczeń kosztów podróży po upływie obowiązującego 14 dniowego terminu. Było to niezgodne z § 2 i § 8a ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.), z których wynika, że pracodawca określa miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Rozliczenie kosztów podróży przez pracownika jest dokonywane w terminie 14 dni od dnia zakończenia podróży. Nie zachowano należytej staranności przy wykazywaniu na dokumentach (rachunkach kosztów podróży) dat ich przedkładania przez pracowników, dat sprawdzania i zatwierdzania do wypłaty oraz dat pokwitowania odbioru gotówki (5 rachunków na kwotę łączną 525,48 zł), przykładowo daty przedłożenia rachunku przez pracownika były późniejsze od daty sprawdzenia i zatwierdzenia rachunku, daty pokwitowania odbioru gotówki wcześniejsze od daty sprawdzenia i zatwierdzenia.

Na podstawie dowodu PK z 31 grudnia 2008 r. (nr 185) w księgach rachunkowych dokonano zapisu, z którego wynikało, że dotacja udzielona podmiotowi spoza sektora finansów publicznych została całkowicie rozliczona, pomimo że podmiot ten faktycznie nie rozliczył się z udzielonej dotacji. Z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości wynika, że księgi rachunkowe powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty. W trakcie kontroli pracownik Urzędu dokonał korekty księgowania dotyczących rozliczenia dotacji (PK nr 197 z 19 marca 2009 r.), podmiot złożył korektę „Sprawozdania końcowego”, dokonał wpłaty na rachunek bankowy Urzędu kwoty 565,98 zł (tytuł: zwrot niewykorzystanej dotacji 549,38 zł, odsetki 16,60 zł). Dokumenty stanowiące podstawę ww. księgowania („PK 06 Budżet” Nr 185 z dnia 31.12.2008 r. oraz PK Nr 197 z dnia 19.03.2009 r.), sporządzone przez pracownika Urzędu nie zostały poddane kontroli, co było niezgodne z § 22 ust. 1 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Męcince” z 2005 r. Wymóg poddania dowodów księgowych kontroli wewnętrznej został ujęty również w § 20 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Męcince”, stanowiącej załącznik Nr 1 do obowiązującego od 1 stycznia 2009 r. Zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 r.

W zakresie gospodarki mieniem

Kierownik jednostki nie ustalił jednoznacznie sposobu prowadzenia ksiąg analitycznych do konta 011. Według § 10 „Polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy Męcinka”, stanowiącej załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 22/2008 Wójta Gminy Męcinka z dnia 29 lipca 2008 r., księgi analityczne do konta 011 prowadzi się w księdze inwentarzowej PUK-207 lub w odpowiadającej jej wymogom księdze prowadzonej w systemie komputerowym. W rzeczywistości, księgi jw. były prowadzone ręcznie.

W związku z inwentaryzacją środków trwałych, przeprowadzoną na koniec 2006 r. wystąpiły następujące nieprawidłowości i uchybienia: członkiem jednej z grup spisowych była osoba materialnie odpowiedzialna za spisywane mienie, niektóre arkusze spisu z natury wypełniano niestarannie (brak wymaganych podpisów), nie sporządzono protokołu z rozliczenia wyników inwentaryzacji. Stanowiło to naruszenie postanowień zawartych w § 14 ust. 4, § 15 ust. 6 oraz § 16 ust. 1 „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym Gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, stanowiącej załącznik Nr 3 do Zarządzenia Nr 47/2005 Wójta Gminy z 1 grudnia 2005 r. Od dnia 1 stycznia 2009 r., zagadnienia jw. były uregulowane w § 2 ust. 5, § 4 ust. 5 lit. g oraz § 7 „Zakładowej instrukcji inwentaryzacyjnej”, stanowiącej załącznik Nr 9 do Zarządzenia Nr 42/08 Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 r. W efekcie niesporządzenia protokołu z rozliczenia wyników inwentaryzacji, nie wyjaśniono przyczyn nadwyżki 22 środków trwałych wykazanych w arkuszach spisu z natury i w zestawieniach różnic inwentaryzacyjnych, sporządzanych dla poszczególnych grup środków trwałych. Było to niezgodne z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. Wyjaśnienia dokonano w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową (21 wiat nie stanowiło majątku Gminy, a 1 budynek był ruiną bez wartości).

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Podjęcie działań mających na celu takie zorganizowanie obiegu dokumentów finansowo - księgowych w Urzędzie, aby realizowana była zasada samokontroli obiegu, przyjęta w § 10 ust. 2 tiret trzecie „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Męcinka”, stanowiącej załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy Męcinka z dnia 31 grudnia 2008 r.
2. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie takiego podziału obowiązków między pracownikami Urzędu, by zapewniona została właściwa kontrola wewnętrzna w zakresie gospodarki kasowej oraz drukami ścisłego zarachowania.
3. Stosowanie dla udokumentowania operacji gospodarczych dowodów księgowych przyjętych do stosowania w Urzędzie. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych na podstawie dowodów

- księgowych spełniających wymagania określone w art. 21 ust. 1 pkt 1, 5, 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
4. Ujmowanie w księdze głównej Urzędu – konto 101-Kasa” wydatków realizowanych z kasy według faktycznych dat ich wykonania oraz w księdze głównej Urzędu – konto 224-”Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” należności związanych z udzielonymi dotacjami według faktycznie rozliczonych kwot dotacji, stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.
 5. Przestrzeganie postanowień „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej”, stanowiącej załącznik Nr 2 do Zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Urzędzie Gminy Męcinka, a w szczególności:
 - a) oznaczanie zrealizowanych rozchodowych dowodów kasowych datą, numerem i pozycją raportu kasowego, w którym objęte nimi wypłaty zostały zaewidencjonowane, stosownie do postanowień § 16 ust. 1 instrukcji,
 - b) przestrzeganie ustalonego limitu zapasu gotówki przechowywanej w kasie, stosownie do § 7 ust. 3 instrukcji.
 6. Przestrzeganie postanowień „Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania”, stanowiącej załącznik Nr 3 do Zarządzenia Nr 42/2008 z Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Urzędzie Gminy Męcinka, w szczególności:
 - a) bieżące ewidencjonowanie rozchodu druków, ścisłego zarachowania stosowanie do § 4 ust. 2 instrukcji,
 - b) wydawanie druków ścisłego zarachowania osobom upoważnionym do ich pobierania, zaprowadzenie w tym zakresie odpowiedniego rejestru wydanych upoważnień, stosownie do wymogów § 8 ust. 3 i 6 instrukcji.
 7. Poddawanie dowodów księgowych kontroli wewnętrznej, stosowanie do § 20 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Męcince”, stanowiącej załącznik Nr 1 do obowiązującego od 1 stycznia 2009 r. Zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 r.
 8. Zachowanie należytej staranności przy dokumentowaniu czynności dotyczących, przedłożenia do rozliczenia dowodów księgowych, ich sprawdzenia oraz wypłaty gotówki z kasy Urzędu.
 9. Potwierdzanie faktu przyjęcia i sprawdzania deklaracji podatkowych, a ponadto formalnej poprawności tych dokumentów, stosownie do przepisu art. 272 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
 10. Wylimitowanie z „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Urzędzie Gminy Męcinka”, stanowiącej załącznik Nr 4 do zarządzenia Nr 42/2008 Wójta Gminy z 31 grudnia 2008 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Urzędzie

- Gminy Męcinka, postanowień niezgodnych z przepisami § 5 ust. 1 w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
11. Przestrzeganie przy zlecaniu podróży służbowych oraz rozliczaniu ich kosztów § 2 i § 8a ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).
 12. Jednoznaczne ustalenie w „Polityce rachunkowości w Urzędzie Gminy Męcinka”, stanowiącej załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 22/2008 Wójta Gminy Męcinka z dnia 29 lipca 2008 r., formy prowadzenia ksiąg analitycznych dla konta 011.
 13. Przestrzeganie obowiązujących przepisów wewnętrznych w zakresie przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji, a zwłaszcza postanowień zawartych w § 2 ust. 5, § 4 ust. 5 lit. g oraz § 7 „Zakładowej instrukcji inwentaryzacyjnej”, stanowiącej załącznik Nr 9 do Zarządzenia Nr 42/08 Wójta Gminy z dnia 31 grudnia 2008 r., a ponadto art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić.

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

Do wiadomości:

Pan

Stanisław Prędkiewicz

Przewodniczący Rady Gminy Męcinka