

Wrocław, 7 lipca 2014 roku

WK.60/417/K-2/J/14

**Pani
Aleksandra Sykstus
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej**

**ul. Traugutta 15
55-320 Malczyce**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 roku, poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 28 kwietnia do 14 maja 2014 roku kontrolę wybranych zagadnień z zakresu gospodarki finansowej w kierowanym przez Panią Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Malczycach (zwanym dalej: „Ośrodek”).

Zakres badanych zagadnień oraz dokonane ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 15 maja 2014 roku.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w szczególności w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie spraw organizacyjnych i gospodarki kasowej

Struktura zatrudnienia w Ośrodku nie była zgodna ze schematem organizacyjnym, stanowiącym załącznik Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Kierownika Nr 6/2006 z 28 czerwca 2006 roku. W schemacie przewidziano m. in. 4 stanowiska opiekunów domowych, podczas gdy faktycznie zatrudnionych było 2 opiekunów, natomiast nie przewidziano asystenta rodziny, a na tym stanowisku zatrudniona była jedna osoba. W § 3 ust. 4 Regulaminu wyszczególniono sekcję świadczeń rodzinnych i sekcję finansowo-księgową, podczas gdy faktycznie były to jednoosobowe stanowiska pracy.

Zagadnienia dot. gospodarki kasowej uregulowane zostały w Instrukcji kasowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Malczycach, stanowiącej załącznik Nr 3 do zarządzenia Kierownika Nr 4/07 z 2 lutego 2007 roku w sprawie polityki rachunkowości Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Malczycach. Stwierdzono, że pomieszczenie kasy i jego zabezpieczenie nie spełniały wymogów określonych w rozdziale IV § 4 Instrukcji. Osoba wykonująca czynności kasjera nie miała obowiązków w tym zakresie wpisanych do zakresu czynności, uprawnień i obowiązków z 20 czerwca 2005 roku (ze zm. z 16 lipca 2007 roku). W myśl § 3 ust. 1 w rozdz. III Instrukcji, kasjerem mogła być tylko osoba niekarana za przestępstwa gospodarcze lub wykroczenia przeciwko mieniu, jednak brak było stosownego dokumentu lub oświadczenia o niekaralności.

Postanowienie §18 pkt 3 Instrukcji, iż raport kasowy należy sporządzać codziennie, nie odzwierciedlało sytuacji występującej w praktyce w jednostce (był on sporządzany w zależności od potrzeb).

Kontrola prawidłowości dokumentowania operacji kasowych i sporządzania raportów kasowych wykazała powtarzające się uchybienia i nieprawidłowości, do których należały:

- nieoznaczenie dowodu księgowego numerem identyfikacyjnym i brak dekretacji księgowej, pomimo takich wymogów określonych odpowiednio w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.);
- brak sprawdzenia dowodu księgowego pod względem merytorycznym i formalnym oraz zatwierdzenia do wypłaty przez Kierownika i Głównego księgowego (wymóg z § 13 ust. 3 i 4 Instrukcji);
- ujmowanie wpłat w raporcie kasowym i na koncie 101 „Kasa” pod inną datą niż data operacji kasowej, niezgodnie z § 18 pkt 3 Instrukcji oraz z art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowiącymi, iż ujęcie w księgach rachunkowych wpłat i wypłat gotówką winno nastąpić w tym samym dniu, w którym zostały dokonane;
- nieoznaczenie dowodu księgowego symbolem klasyfikacji budżetowej (wymóg z art. 39 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych: Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2013 roku, poz. 885 ze zm.).

Do czasu kontroli Ośrodek nie posiadał Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych, którą wprowadzono dopiero zarządzeniem Kierownika Nr 1/2014 z 29 kwietnia 2014 roku. Instrukcja w załączniku Nr 1 nie zawierała, pomimo wymogów w niej określonych, wzoru podpisu osób upoważnionych do kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych i do zatwierdzania ich do realizacji.

W zakresie rachunkowości

Zasady przyjętej w Ośrodku polityki rachunkowości uregulowane zostały w załączniku Nr 1 do zarządzenia Kierownika Nr 4/2007 z 2 lutego 2007 roku w sprawie polityki rachunkowości Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Malczycach. W pkt 1.3 „zasad (...)” nie wymieniono wśród obowiązujących w Ośrodku ksiąg rachunkowych zestawień obrotów i sald kont księgi głównej, wbrew wymogom art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Wykaz użytkowanych programów komputerowych był niekompletny, ponieważ nie zawierał 3 używanych programów, a także informacji o wersji programów i dacie rozpoczęcia ich eksploatacji, niezgodnie z wymogiem art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. „c” ustawy o rachunkowości.

Ustalono, że Zakładowy plan kont (zwany dalej: ZPK; załącznik Nr 2 do powołanego wyżej zarządzenia Kierownika Nr 4/07 z 2 lutego 2007 roku w sprawie polityki rachunkowości) nie zawierał takich kont, na których w 2013 roku prowadzono ewidencję księgową, jak: 401 „Zużycie materiałów i energii”, 402 „Usługi obce”, 403 „Podatki i opłaty”, 404 „Wynagrodzenia”, 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia”, 409 „Pozostałe koszty rodzajowe”. Wymóg uwzględniania tych kont w ZPK wynika z załącznika Nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku 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. nr 128, poz. 861 ze zm; obecnie: Dz.U. z 2013 r., poz. 289), a także z § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Wbrew wymogom, o których wyżej mowa, nie ujęto w ZPK ani nie prowadzono ewidencji na kontach: 290 „Odpisy aktualizujące należności”, 750 „Przychody finansowe” i 751 „Koszty finansowe”, 760 „Pozostałe przychody operacyjne” i 761 „Pozostałe koszty operacyjne. Zamiast na wymienionych kontach Zespołu 7 prowadzono ewidencję na kontach: 750 „Przychody i koszty finansowe” oraz 760 „Pozostałe przychody i koszty”.

Nie zostały ustalone salda i zamknięte konta syntetyczne Ośrodka według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2009 – 2013, co uniemożliwiało sporządzenie bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia w latach 2010 -2014. W 2009 roku dotyczyło to 17 kont, w 2010 roku – 18 kont, w 2011 roku – 16 kont, w 2012 roku – 16 kont, w 2013 roku – 16 kont. Zgodnie z § 14a ust. 3 obowiązującego w 2009 roku rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku 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 ze zm.), jak i § 18 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) - ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia roku następnego. O nieprawidłowościach nie była poinformowana Kierownik Ośrodka, która dowiedziała się o nich dopiero w trakcie kontroli w dniu 30 kwietnia 2014 roku.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości i wynikające z nich skutki, poza Główną księgową, ponosi z tytułu nadzoru Kierownik Ośrodka na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm, oraz obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) stosownie do którego: „Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - (...) - zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. (...)” oraz w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w myśl którego kierownik jednostki jest zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej rozumianej jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań i celów w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

W związku z ustaleniami kontroli podjęte zostały w Ośrodku działania naprawcze w wyniku których wyprowadzono salda kont 011, 013, 020, 071 i 072 za lata 2009 – 2013, wyprowadzono bilanse otwarcia dla wszystkich kont według stanu na 1 stycznia 2009 roku oraz zweryfikowano zapisy na kontach rozrachunkowych oraz kontach 135 „Rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia” i 851 „Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych”.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia pracowników

Główna księgowa nie miała wpisanych do zakresu czynności spraw związanych z naliczaniem i wypłatą wynagrodzeń, sporządzaniem list płac, odprowadzaniem składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych - które prowadziła.

W Regulaminie wynagradzania pracowników z 17 czerwca 2009 roku nie określono wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników na stanowiskach starszy pracownik socjalny, pracownik socjalny i asystent rodziny, pomimo takich wymogów określonych w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458 ze zm.).

Kontrolą prawidłowości sporządzenia list płac i przestrzegania wymogów określonych dla dowodu księgowego objęto 16 list płac za miesiące styczeń – kwiecień 2014 roku o łącznej kwocie 66.481,93 zł. Stwierdzono, iż wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości nie były one oznaczone numerem ewidencyjnym, mimo iż stanowiły dowód księgowy.

Wnioski pokontrolne

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

1. Wyeliminowanie rozbieżności między strukturą zatrudnienia pracowników określoną w schemacie organizacyjnym, stanowiącym załącznik Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego z 28 czerwca 2006 roku, a stanem faktycznym.
2. Ujęcie w zakresie czynności kasjera obowiązków związanych z prowadzeniem kasy. Dokonanie zmiany postanowienia § 18 pkt 3 Instrukcji kasowej z 2 lutego 2007 roku, stanowiącego iż raport kasowy należy sporządzać codziennie i przyjęcie zapisu odpowiadającego rzeczywistej sytuacji występującej w jednostce w tym zakresie.
3. Przestrzeganie obowiązującej jednostkę Instrukcji kasowej (załącznik Nr 3 do zarządzenia Kierownika Nr 4/07 z 2 lutego 2007 r.) w zakresie:
 - a) zapewnienia warunków, jakie powinno spełniać pomieszczenie kasy i jego zabezpieczenie przed niepowołanym dostępem i włamaniem, określonych w § 4 rozdz. IV Instrukcji,
 - b) potwierdzania dokumentem niekaralności kasjera za przestępstwa gospodarcze lub wykroczenia przeciwko mieniu, zgodnie z wymogiem § 3 rozdz. III Instrukcji,
 - c) sprawdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalnym oraz zatwierdzania do wypłaty przez Kierownika i Głównego księgowego, stosownie do §13 ust. 3 i 4 Instrukcji.

4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2013, poz. 330 ze zm.), w szczególności w zakresie zapisu zawartego w:
 - a) art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6, stosownie do którego: „Dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; (...); stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania”;
 - b) art. 24 ust. 5 pkt 3, stosownie do którego: „Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli: (...), ujęcie wpłat i wypłat gotówką, czekami i weksłami obcymi (...) następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane” (§18 pkt 3 Instrukcji);
 - c) art. 13 ust. 1 pkt 4 tj. wymogu uwzględnienia w obowiązujących w Ośrodku zasadach (polityce rachunkowości) wśród ksiąg rachunkowych - zestawień obrotów i sald kont księgi głównej;
 - d) art. 21 ust. 1 pkt 1, w zakresie przestrzegania obowiązku oznaczania list płac numerem ewidencyjnym.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku, poz. 885 ze zm.), w szczególności w zakresie oznaczania dowodów księgowych symbolem klasyfikacji budżetowej, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy.
6. Uzupełnienie Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych z 29 kwietnia 2014 roku o wzory podpisów osób upoważnionych do kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych i do zatwierdzania ich do realizacji.
7. Zamieszczanie w wykazach użytkowanych programów komputerowych wszystkich programów używanych w rachunkowości wraz z informacją o ich wersji i dacie rozpoczęcia eksploatacji, wymaganych przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. „c” ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.
8. Uzupełnienie obowiązującego Zakładowego Planu Kont o konta: 290 „Odpisy aktualizujące należności”, 401 „Zużycie materiałów i energii”, 402 „Usługi obce”, 403 „Podatki i opłaty”, 404 „Wynagrodzenia”, 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia”, 409 „Pozostałe koszty rodzajowe”, 750 „Przychody finansowe”, 751 „Koszty finansowe”, 760 „Pozostałe przychody operacyjne” i 761 „Pozostałe koszty operacyjne” – zgodnie z wymogami określonymi w załączniku Nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku 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 2013 roku, poz. 289) oraz w § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia.
9. Prowadzenie ewidencji księgowej na kontach: 290, 750, 751, 760 i 761 stosownie do ww. przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad

rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...).

10. Ustalenie sald kont syntetycznych i zamknięcie ksiąg rachunkowych za lata 2010, 2011, 2012 i 2013. Bezwzględne przestrzeganie § 18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), iż ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia roku następnego. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach przeprowadzonych czynności w tym zakresie.
11. Ujęcie w zakresie czynności Głównej księgowej prowadzonych przez nią spraw dotyczących sporządzania list płac, odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.
12. Określenie w Regulaminie wynagradzania pracowników z 17 czerwca 2009 roku wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach starszy pracownik socjalny, pracownik socjalny i asystent rodziny, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).
13. Rzetelne wykonywanie przez Kierownika Ośrodka obowiązków wynikających z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), stosownie do których kierownik jednostki jest zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej rozumianej jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zadań i celów w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Przedstawiając powyższe, 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 zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Ryszard Skuła
Wójt Gminy Malczyce