

Piotrków Trybunalski, 10 maja 2016 r.

PAK.1711.4.2016



Pan Paweł Czajka
Dyrektor Pracowni
Planowania Przestrzennego
ul. Farna 8
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie § 7 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli, stanowiącego Załącznik do Zarządzenia Nr 390 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 13 września 2013 r., Magdalena Kudyba – inspektor w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli, przeprowadziła w dniach od 18 marca 2016 r. do 20 kwietnia 2016 r. planową kontrolę funkcjonowania mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych w 2015 roku w Pracowni Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim.

Zgodnie z § 19 przywołanego wyżej Regulaminu, kieruję niniejsze wystąpienie pokontrolne, zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz zalecenia mające na celu ich usunięcie.

W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych sprawdzono, czy jednostka posiada opracowane na piśmie procedury w zakresie kontroli operacji finansowych i gospodarczych, czy są one zgodne ze standardami kontroli zarządczej i dostosowane do specyfiki jednostki, a także, w jaki sposób są realizowane w praktyce. Na podstawie analizy dokumentacji księgowej sprawdzono, czy dokumenty potwierdzające dokonanie określonych wydatków zostały odpowiednio opisane i poddane wstępnej kontroli, zadekretowane oraz podpisane przez Głównego Księgowego i zaakceptowane do wypłaty przez Dyrektora Pracowni, a także porównano je z wyciągami bankowymi.

W toku kontroli sprawdzono również prawidłowość sporządzania wewnętrznych dokumentów księgowych w zakresie wypłaty wynagrodzeń oraz porównano dane zawarte w rocznych sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z badanych dokumentów i ewidencji księgowej. Szczegółowe ustalenia przedstawiono w protokole kontroli, który – po uprzednim omówieniu – został podpisany przez Pana Dyrektora bez zastrzeżeń w dniu 20 kwietnia 2016 r.

Kontrola wykazała, obok obowiązków i zadań realizowanych prawidłowo, również uchybienia i nieprawidłowości. W zakresie uchybień i nieprawidłowości wyeliminowanych w trakcie kontroli lub o charakterze incydentalnym, nie formułowano wniosków pokontrolnych. Uwagi odnoszące się do tych zagadnień zawarto w treści protokołu kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

1. Z treści § 6 Regulaminu Organizacyjnego¹, wynika, że do kompetencji zarówno Dyrektora, jak i Zastępcy Dyrektora należy: dysponowanie, na podstawie zatwierdzonego planu finansowego, środkami pieniężnymi, dokonywanie, w ramach pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, czynności powodujących zobowiązania pieniężne dla Pracowni oraz wydawanie zarządzeń wewnętrznych umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie Pracowni i wykonywanie zadań statutowych. Zastrzeżenia budzi brak rozgraniczenia kompetencji kierownika jednostki i jego zastępcy, a tym samym niejasne określenie zakresu odpowiedzialności.
2. W Regulaminie Organizacyjnym nie określono zadań Dyrektora dotyczących kontroli zarządczej. Obowiązek zapewnienia przez kierownika jednostki funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej wynika z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych².
3. W Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych³ znajduje się zapis, zgodnie z którym akceptacji i zatwierdzenia dowodów księgowych do realizacji dokonuje Dyrektor i Główny Księgowy. Zatwierdzanie dowodu księgowego do zapłaty stanowi kompetencję Dyrektora jednostki lub osoby go zastępującej. Osoba zatrudniona na stanowisku Głównego Księgowego, której odrębnym pismem powierzono na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obowiązki i odpowiedzialność m.in. w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, nie może jednocześnie dysponować środkami pieniężnymi, w tym zatwierdzać dowodów księgowych do zapłaty.
4. Zapisy zawarte w Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych nie były aktualizowane w związku ze zmianą struktury zatrudnienia i podziału obowiązków, albo przyjęciem do stosowania w praktyce nowych rozwiązań, co

¹ Regulamin Organizacyjny stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 1 Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 5 stycznia 2015 r.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)

³ Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych wprowadzona Zarządzeniem nr 14 Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 31 grudnia 2009 r.

spowodowało brak spójności pomiędzy tą instrukcją i innymi regulacjami obowiązującymi w jednostce, a także podejmowanie działań niezgodnych z obowiązującymi w jednostce procedurami:

- Listy płac sporządzał, zgodnie z Zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Specjalista ds. obsługi finansowo-księgowej, natomiast Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, jako sporządzającego listy płac wskazywała Głównego Księgowego;
 - W Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, jako podpisujących listy płac wymieniono: osobę sporządzającą, Zastępcę Dyrektora (pod względem merytorycznym), Dyrektora Pracowni i Głównego Księgowego. W wyniku kontroli ustalono, iż na listach podpisywał się ponadto, niewymieniony w Instrukcji, Podinspektor ds. finansowo-osobowych (jako sprawdzający);
 - Kontrola merytoryczna dowodów księgowych przeprowadzana była przez Zastępcę Dyrektora, co było niezgodne z Instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, w której, jako dokonujący kontroli merytorycznej, wskazany był Dyrektor Pracowni.
5. Kontrola dowodów źródłowych za okres: luty, czerwiec, grudzień 2015 wykazała, że na dokumentach stosowana była pieczęć zawierająca sformułowanie: „Zatwierdzam do zaksięgowania w koszty działalności”, podpisywane przez Dyrektora/Zastępcę Dyrektora i Głównego Księgowego. Wątpliwości budzi treść pieczęci, należy bowiem rozdzielić czynność zatwierdzania dowodu księgowego do zapłaty, stanowiącą kompetencję Dyrektora jednostki lub osoby go zastępującej, od kwalifikowania dowodu do zaksięgowania, co, zgodnie z Instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, należało do kompetencji Głównego Księgowego. Ponadto ustalono, że spośród skontrolowanych 83 dowodów źródłowych, na 80 podpisał się Zastępca Dyrektora, który nie miał upoważnienia do zatwierdzania dokumentów księgowych do zapłaty. (Upoważnienie m.in. do zaciągania zobowiązań finansowych określonych w planach finansowych zostało mu udzielone w trakcie kontroli, w dniu 11 kwietnia 2016 r.) Również autoryzacja przelewów w systemie bankowości internetowej dokonywana była bez udziału Dyrektora Pracowni, zazwyczaj przez Głównego Księgowego i Specjalistę ds. obsługi finansowo-księgowej. Powyższe działanie świadczyło o słabości kontroli zarządczej w zakresie standardu „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych”⁴, który wskazywał na konieczność zatwierdzania (autoryzacji) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione.

⁴ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84)

6. Potwierdzenie przyjęcia dokumentu, dokonania kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej, zatwierdzenia dowodów księgowych do zaksięgowania w koszty działalności oraz dokonania zapłaty, stanowiły nieczytelne podpisy (parafy). Przyjęte rozwiązanie nie zapewniało pełnej identyfikacji osób podpisujących dokumenty księgowe.
7. Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro na „Opracowanie zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piotrkowa Trybunalskiego”, przeprowadzonego w 2015 r. wykazała brak udokumentowania czynności szacowania wartości zamówienia. Określenie przedmiotu i wartości zamówienia jest podstawową czynnością, poprzedzającą wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Poprawne i staranne oszacowanie tej wartości jest niezwykle ważne, gdyż pozwala ustalić, czy istnieje obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych⁵. Jest też istotne w przypadku, gdy wewnętrzne regulacje jednostki dotyczące udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro przewidują różne procedury postępowania, w zależności od jego wartości. Zgodnie z § 4 ust. 1 Zarządzenia Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego dotyczącego udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro⁶, pracownik odpowiedzialny za realizację danego zamówienia każdorazowo występuje z wnioskiem o wyrażenie zgody na realizację zamówienia o wartości przekraczającej 15 000 euro i nieprzekraczającej 30 000 euro do Kierownika zamawiającego. Z treści wniosku, którego wzór stanowi Załącznik nr 1 do Zarządzenia, wynika, że powinien on zawierać ustaloną wartość szacunkową zamówienia, podstawę i datę jej ustalenia oraz potwierdzenie zabezpieczenia środków na realizację zamówienia w planie finansowym. Na podstawie analizy dokumentacji przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia ustalono, że zarówno kwota zaplanowana na realizację zamówienia w planie wydatków na 2015 rok, jak i kwota zamówienia udzielonego w wyniku przeprowadzonego postępowania, przekraczały równowartość 15 000 euro, w związku z tym wszczęcie postępowania powinno nastąpić na podstawie złożonego wniosku. Taki wniosek nie został złożony, co świadczyło o nieprzestrzeganiu zapisów § 4 ust. 1 Zarządzenia.
8. Zobowiązania wobec kontrahentów regulowane były zazwyczaj z kilku- lub kilkunastodniowym wyprzedzeniem w stosunku do wymaganego terminu płatności określonego na wystawianych fakturach, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki ze środków publicznych powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.)

⁶ Zarządzenie nr 6 Dyrektora Pracowni Planowania Przestrzennego z dnia 21 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarowania środkami publicznymi o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro, zmienione Zarządzeniem nr 7 z dnia 30 grudnia 2014 r.

W związku z wyżej przedstawionymi nieprawidłowościami i uchybieniami polecam:

1. W Regulaminie Organizacyjnym rozdzielić kompetencje Dyrektora Pracowni i Zastępcy Dyrektora, uzupełnić Regulamin o zapisy dotyczące obowiązku Dyrektora zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.
2. Dostosować Instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych do obowiązujących przepisów prawa, poprzez właściwe określenie uprawnień Głównego Księgowego w zakresie wykonania dyspozycji pieniężnych, zgodnie z wymaganiami art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
3. Zaktualizować i ujednoczyć dokumentację opisującą przyjęte zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów, uwzględniając aktualne potrzeby i strukturę jednostki oraz rozwiązania stosowane w praktyce.
4. Na dokumentach księgowych zamieszczać adnotacje lub stosować odpowiedniej treści pieczęcie, będące potwierdzeniem przeprowadzenia poszczególnych rodzajów kontroli i zatwierdzenia dokumentu księgowego do zapłaty przez upoważnione osoby.
5. Autoryzacji przelewów w systemie bankowości internetowej dokonywać przy współudziale Dyrektora Pracowni lub osoby upoważnionej do jego zastępowania (Zastępcy Dyrektora).
6. Opracować i wprowadzić załącznik do Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, zawierający wzory podpisów osób upoważnionych do dokonywania poszczególnych rodzajów kontroli i zatwierdzania do zapłaty dokumentów księgowych lub stosować imienne pieczęcie.
7. Dokumentować czynność szacowania wartości zamówienia, w celu ustalenia, czy istnieje obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych oraz procedur ustalonych w regulacjach wewnętrznych. Przeprowadzać postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustalonymi procedurami wewnętrznymi.
8. Zobowiązania wobec kontrahentów regulować w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Proszę w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego poinformować o sposobie wykonania wniosków oraz podjętych działaniach w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Z up. PREZYDENTA MIASTA


Bogdan Munik
Sekretarz Miasta

INSPEKTOR

Magdalena Kudyba

AUDYTOR WEWNĘTRZNY
UPR. MINISTRA FINANSÓW Nr 2160/2006


Izabela Wroniszewska