

PREZYDENT MIASTA
PIOTRKOWA TRYBUNALSKIEGO

PAK.1711.10.2018

**Pan
Jacek Hofman
Komendant
Straży Miejskiej
ul. Słowackiego 19
97-300 Piotrków Trybunalski,**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 11 ust.1 Regulaminu przeprowadzania kontroli przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 301 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 16 lipca 2018r., Aldona Ciupińska - Główny specjalista w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli, przeprowadziła planową kontrolę dotyczącą funkcjonowania mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych w 2017r. w Straży Miejskiej w Piotrkowie Trybunalskim, zwanej w dalszej części wystąpienia Strażą lub jednostką.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie upoważnienia nr PAK.1711.10.2018 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 10.12.2018r., w okresie od 17.12.2018r. do 11.02.2019r. z przerwami w dniach: 24.12.2018r., 27-28.12.2018r., 10.01.2019r., 24.01 - 07.02.2019r.

Ustalenia kontroli udokumentowane zostały w protokole kontroli i omówione z kierownikiem jednostki-Komendantem Straży w obecności głównego księgowego jednostki. Protokół kontroli został dwustronnie podpisany w dniu 07.03.2019r.

Na podstawie § 20 ust.1 ww. regulaminu, kontrolowanej jednostce przysługiwało prawo wniesienia umotywowanych zastrzeżeń, co do ustaleń zawartych w treści protokołu kontroli w terminie 7 dni od daty podpisania protokołu. Zastrzeżeń nie wniesiono.

Zgodnie z § 22 ust. 2 i 5 przywołanego regulaminu, przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę kontrolowanej działalności wynikającą z ustaleń kontroli, najistotniejsze ustalenia kontroli, stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości ze wskazaniem naruszonych norm oraz zalecenia w sprawie ich usunięcia.

W postępowaniu kontrolnym szczegółową kontrolą objęto następujące zagadnienia:

1. Procedury wewnętrzne, w tym m.in.: regulamin organizacyjny, zakresy obowiązków, powierzenie obowiązków i odpowiedzialności głównemu księgowemu jednostki, zasady (polityka) rachunkowości, założowy plan kont, instrukcje: kasowa, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania.
2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostki (prawidłowość zapisów księgowych, zamykanie okresów sprawozdawczych i roku obrotowego, sporządzanie zestawień wymaganych ustawą o rachunkowości).
3. Gospodarka kasowa (sporządzanie dowodów kasowych potwierdzających przyjęcie i wypłatę gotówki z kasy jednostki, sporządzanie raportów kasowych); inwentaryzacja aktywów pieniężnych w kasie.
4. Gospodarka drukami ścisłego zarachowania; inwentaryzacja druków ścisłego zarachowania.
5. Realizacja dochodów budżetowych.
6. Zaciąganie zobowiązań finansowych i dokonywanie wydatków ze środków publicznych w tym: kontrola bezgotówkowych rozliczeń pieniężnych – faktury, rachunki, listy płac; wyciągi bankowe, terminowość regulowania zobowiązań, kontrola potwierdzeń wykonania przelewów na właściwe rachunki bankowe, przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych.
7. Sprawozdawczość budżetowa - wykonanie planu dochodów i wydatków budżetowych; zgodność danych wykazanych w sprawozdaniu RB-27S i sprawozdaniu RB-28S z danymi w ewidencji księgowej.
8. Mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:
 - dokumentowanie i rejestrowanie operacji gospodarczych,
 - zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub przez osoby przez niego upoważnione,
 - weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed realizacją i po niej.
9. Stosowanie procedur dotyczących procesów, o których mowa wyżej.

Kontroli poddane zostały również ustanowione przez jednostkę i przyjęte w polityce rachunkowości rozwiązania w zakresie przechowywania i ochrony zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe. Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono funkcjonowanie mechanizmów kontroli wewnętrznej w jednostce w 2017r. Formułując ocenę, uwzględniono organizację systemu rachunkowości, prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych i ich jakość, przestrzeganie wymogów ustawy z dnia 29 września 1994r.o rachunkowości¹ w zakresie sporządzania na koniec okresów sprawozdawczych zestawień obrotów i sald, terminów zamykania okresów sprawozdawczych i roku obrotowego oraz przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów pieniężnych w kasie, sporządzania

¹ Dz. U. z 2016r. poz. 1047 ze zm.

sprawozdań budżetowych z wykonania dochodów i wydatków budżetowych, przestrzeganie uregulowań wewnętrznych w zakresie prowadzenia gospodarki kasowej i gospodarki drukami ścisłego zarachowania, skuteczność funkcjonowania ustanowionych w jednostce mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie operacji gospodarczych i finansowych.

1. Środowisko wewnętrzne

Kierownik jednostki (Komendant Straży) działał jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa² udzielonego przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Zadania kierownika jednostki wynikały ze statutu i regulaminu organizacyjnego Straży oraz zostały określone w indywidualnym zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

Za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości odpowiedzialność, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości ponosi Komendant Straży, pomimo powierzenia³ w formie odrębnego imiennego upoważnienia głównemu księgowemu jednostki obowiązków i odpowiedzialności za prowadzenie rachunkowości w związku z art. 54 ustawy o finansach publicznych. Na dokumencie brak potwierdzenia przyjęcia przez pracownika powierzonych mu obowiązków.

Regulamin organizacyjny wprowadzony został w drodze zarządzenia Komendanta Straży i zawierał strukturę organizacyjną jednostki, wykaz komórek organizacyjnych (referatów) i ich zadania oraz wykaz stanowisk pracy. Szczegółowe zakresy obowiązków pracowników określone zostały w indywidualnych kartach kompetencyjnych. Stwierdzono przypadki niespójności zadań w karcie kompetencyjnej Zastępcy Komendanta Straży i Kierownika Referatu ds. Organizacyjnych, Kadry i Szkoleń z zadaniami określonymi dla tych stanowisk w regulaminie organizacyjnym.

2. Organizacja systemu rachunkowości

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości nie spełniała wszystkich obligatoryjnych wymagań ustawy o rachunkowości określonych w :

- art. 10 ust.1 pkt 3 i 4, a dotyczących:

- 1) przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń (konta zespołu „4”, „7”, „8”) zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera
- 2) wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
- 3) opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, wersji oprogramowania,

² Pełnomocnictwo nr 444 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 06.12.2016r. udzielone na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

³ Powierzenie z dnia 17.06.2010r. udzielone na podstawie art. 53 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów,
- art. 17 ust. 1 dotyczących zakresu prowadzenia kont ksiąg pomocniczych
oraz § 18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. 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 Polskiej⁴, dotyczącego terminu ostatecznego zamknięcia i otwarcia ksiąg rachunkowych jednostki.

W polityce rachunkowości nie opisano symboli stosowanych przy tworzeniu kont analitycznych i wzorców dokumentów księgowych.

Przyjęty zarządzeniem nr 10/2016 Komendanta Straży dnia 15 grudnia 2016r. Zakładowy Plan Kont nie był zgodny z Zakładowym Planem Kont wydrukowanym z programu Księgowość Optivum ver.16.00.0910 Vulcan lic. 017357.

Z uwagi na nie opisanie w Zakładowym Planie Kont zasad prowadzenia ewidencji szczegółowej (subkont) do konta 130 -Rachunek bieżący jednostki, główny księgowy jednostki w trakcie prowadzonego postępowania kontrolnego poinformował na piśmie o przyjętych zasadach klasyfikacji zdarzeń na prowadzonych do konta „130” kontach pomocniczych tj.130-1WYDA-Rachunek bieżący jednostki (wydatki), 130-2KONS-Rachunek bieżący jednostki (konsolidacja), 130-3DOCH -Rachunek bieżący jednostki (dochody), 130-4VJW0-Rachunek bieżący jednostki podatek vat.

Budowa i sposób funkcjonowania subkont do konta 130-Rachunek bieżący jednostki nie spełniały wymogu wynikającego z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r., że konto 130 służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym.

Na podstawie przedłożonego w toku kontroli wydruku komputerowego⁵ - Obroty na koncie 130*-Rachunek bieżący jednostki⁶ za okres od 01.01.2017r. do 31.12.2017r. i wydruków wyciągów bankowych⁷ na ostatni dzień okresu sprawozdawczego (miesiąca) za okres od stycznia do grudnia 2017r. stwierdzono, że saldo końcowe (per saldo) konta 130-Rachunek bieżący jednostki na każdy ostatni dzień miesiąca było zgodne z saldem rachunku bankowego nr 03...0001, za poszczególne okresy sprawozdawcze, jednakże sposób ewidencji dochodów i wydatków na wyodrębnionych subkontach prowadzonych do konta 130 nie dawał możliwości prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów z uwagi na dokonywanie księgowania ze znakiem minus, stosowanie innych niż dowody bankowe dowodów księgowych, nieprzestrzeganie zasady zachowania czystości obrotów.

⁴ Dz. U. z 2013r.poz. 289

⁵ Wydruk z programu Księgowość Optivum ver.16.00.0910 Vulcan lic. 017357.

⁶ Wydruk konta wraz z jego analityką.

⁷ Wydruk wyciągu z systemu Getin Noble Bank S.A. <https://korporacja.gb24.pl/ceb-web/wyciagi>.

Powyższym jednostka naruszyła zasady funkcjonowania konta 130 opisane w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r., z których wynika, że zapisy na koncie 130 muszą być dokonywane na podstawie dokumentów bankowych i musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką, a bankiem. Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny.

Analiza przyjętych przez jednostkę zasad wynikających z instrukcji kasowej wykazała niespójności z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w zakresie stosowanych dowodów kasowych potwierdzających wpłaty i wypłaty gotówki z kasy jednostki. Opracowując i wprowadzając zasady prowadzenia gospodarki kasowej, jednostka powinna uwzględnić obowiązujące przepisy wewnętrzne i zapewnić spójność dokonywanych w nich zapisów.

3. Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Księgi rachunkowe były: 1) trwale oznaczone nazwą jednostki, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej oraz nazwą programu przetwarzania, 2) wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i daty sporządzenia.

Zapewniona była automatyczna kontrola ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald. Wydruki komputerowe ksiąg rachunkowych składały się z automatycznie numerowanych stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej, oraz były sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym.

Księgi rachunkowe nie były prowadzone bieżąco - dane dowodów księgowych jednostka zarejestrowała do systemu finansowo-księgowego Księgowość Optivum i utrzymywała w ciągu roku w stanie edycji, w buforze księgowania - co nie może być uznane za równoważne z prowadzeniem ksiąg⁸ i skutkowało naruszeniem zasad wynikających z art. 24 ust.5 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Księgi rachunkowe za 2017r. jednostka przechowywała w inny niż przewidziany w przepisach wewnętrznych (polityce rachunkowości) sposób (szczegółowy opis na s. 10-12, 15 protokołu kontroli).

Zapisy w księgach rachunkowych nie spełniały wszystkich formalnych wymogów, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości, a dotyczących określania rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu w księgach, zrozumiałego tekstu, skrótu lub kodu opisu operacji, pod warunkiem posiadania pisemnych objaśnień skrótów lub kodów.

Kontrola wykazała przypadek zaewidencjonowania w księgach operacji gospodarczych, których dokonanie nie znalazło potwierdzenia w dowodzie księgowym wskazanym w księgach (na podstawie wyciągu bankowego nr 145/17 z dnia 28.09.2017r. stwierdzającego dokonanie operacji

⁸ Uchwała Nr 5/10 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 13.04.2010 r. w sprawie niektórych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, opublikowana komunikatem nr 10 Ministra Finansów z dnia 18.05.2010 r. Dz.Urz.MF.10.6.26.

gospodarczej podjęcia przez jednostkę gotówki z rachunku bankowego do kasy jednostki, zaewidencjonowano operacje gospodarcze związane z zapłatą gotówkową zobowiązań z faktur oraz operacje gospodarcze związane z prześięgowaniami na kontach: 130 – Rachunek bieżący jednostki i 141 – Środki pieniężne w drodze). Powyższym jednostka naruszyła art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości, gdyż podstawą zapisów operacji gospodarczych w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Takie działanie naruszyło również zasady ewidencji na kontach księgowych wynikające z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r.(szczegółowy opis na s 25-28 protokołu kontroli).

4. Zamykanie ksiąg rachunkowych jednostki

Jednostka nie zamknęła ksiąg rachunkowych na dzień kończący rok obrotowy nie później niż w ciągu 3 m-cy od dnia zaistnienia tego zdarzenia i nie sporządziła na koniec okresu sprawozdawczego (roku), wymaganego ustawą o rachunkowości zestawienia obrotów i sald, a na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, czym naruszyła przepisy art. 12 ust. 2 pkt 1 i art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych jednostki za 2017r. nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w §18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

5. Gospodarka kasowa. Inwentaryzacja środków pieniężnych w kasie oraz druków ewidencjonowanych

Obroty kasowe dokumentowane były raportami kasowymi. Dowody kasowe załączone do raportów kasowych były kompletne i zawierały numery identyfikacyjne. Raporty kasowe zawierały potwierdzenie przeprowadzonej kontroli przez głównego księgowego jednostki. Zachowano zgodność zapisów raportów kasowych z zapisami konta 101-Kasa.

Stwierdzono przypadki dokonywania drobnych zakupów gotówkowych przez pracowników z ich własnych środków (z pominięciem zaliczki), co wykluczało możliwość dokonania przez kierownika jednostki oceny celowości wydatków, o konieczności której mówi art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

Powyższym jednostka naruszyła przyjęte w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych zasady, w myśl których na zakup gotówkowy powinna zostać pobrana zaliczka na podstawie zatwierdzonego przez Komendanta Straży druku „Wniosek na zaliczkę”, natomiast jej rozliczenie powinno zostać udokumentowane na druku „Rozliczenie zaliczki”. W 2017r. dokonywanie drobnych zakupów na potrzeby jednostki należało do zadań pracownika zatrudnionego na stanowisku -intendent.

Wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji aktywów pieniężnych w kasie wg stanu na dzień 31.12.2017r. w drodze spisu z natury jednostka udokumentowała protokołem.

Jednostka nie zinwentaryzowała i nie udokumentowała przeprowadzenia w 2017r. inwentaryzacji druków ścisłego zarachowania w drodze spisu z natury.

Kontrola wykazała brak uregulowań wewnętrznych w zakresie gospodarowania drukami ścisłego zarachowania. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie księgi druków ścisłego zarachowania oraz ewidencję druków kasowych nie zapewnił prawidłowej gospodarki tymi drukami (brak kontroli zarówno nad przychodowaniem druków, jak też nad ich wykorzystaniem). Nie dokonywano również zwrotu niewykorzystanych do końca roku druków ścisłego zarachowania, co jest istotne z punktu widzenia ich inwentaryzacji.

Zapewnienie skutecznego nadzoru nad drukami ścisłego zarachowania jest niezmiernie istotne, by zapobiec ewentualnym nadużyciom wynikającym z możliwości praktycznego wykorzystania druków. Dlatego gospodarka drukami ścisłego zarachowania musi być odpowiednio unormowana przez kierownika jednostki w przepisach wewnętrznych oraz musi być zapewniony właściwy nadzór nad ich wykorzystaniem.

Podjęcie powyższych działań jest również istotne z punktu widzenia ich inwentaryzacji, która powinna odbywać się nie rzadziej niż raz w roku, na koniec roku budżetowego.

6. Realizacja dochodów budżetowych

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od 01.01.2017r. do 31.12.2017r. jednostka wykazała wykonane dochody w łącznej kwocie 9.378,65 zł. Wykonane dochody jednostka przekazała na rachunek bankowy Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Kontrola prawidłowości wykazania w sprawozdaniach RB-27S danych za poszczególne miesiące 2017 roku wg podziałek klasyfikacji budżetowej z danymi księgowości analitycznej dochodów budżetowych do rachunku bieżącego – subkonto dochodów 130-3DOCH(netto) wykazała, że dane wykazane w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych od sierpnia do 31 grudnia 2017r. mimo, iż nie były zgodne z danymi w ewidencji księgowej, to były zgodne z faktycznie wykonanymi za ten okres dochodami. Przyczyną niezgodności było ujęcie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych związanych z wystawionymi fakturami korygującymi, przyjętą w kasie gotówką w sposób niegodny z zasadami przyjętymi przez jednostkę w polityce rachunkowości oraz zasadami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r., co w konsekwencji miało wpływ na zaniżenie obrotów na subkoncie 130-3DOCH(netto).

Zgodnie z § 3 ust.2 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹, dochody wykonane przez jednostkę budżetową wykazuje się na podstawie danych księgowości analitycznej dochodów budżetowych do rachunku bieżącego – subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą.

Kontrola wykazała, że w ciągu roku część uzyskanych dochodów (44,18 zł) jednostka przeznaczyła na wydatki, co stanowiło czyn, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o

⁹ Tj. Dz.U. z 2016r. poz. 1015 ze zm.

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.¹⁰ Do naruszenia dyscypliny nie doszło z uwagi na przepis art. 26 tej ustawy.¹¹

Kontrola wykazała również nieprawidłowość związaną z wykazaniem na koniec roku obrachunkowego jednostronnego salda (per saldo 9.378,65 zł) na koncie rozrachunkowym 222-Rozliczenie dochodów budżetowych (jednostka nie ujęła na koniec roku budżetowego rocznego przeniesienia zrealizowanych dochodów budżetowych na konto 800-Fundusz jednostki – na podstawie rocznego sprawozdania budżetowego o dochodach).

Zgodnie z przyjętymi przez jednostkę w polityce rachunkowości zasadami oraz zasadami wynikającymi z załącznika nr 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r., na stronie Ma konta 222 ujmuje się okresowe lub roczne przeniesienie zrealizowanych dochodów budżetowych na konto 800-Fundusz jednostki - na podstawie rocznego sprawozdania budżetowego o dochodach (szczegółowy opis na s. 39-45 protokołu kontroli).

7. Wydatki budżetowe

Kontrola wykazała zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych za poszczególne okresy sprawozdawcze - miesiące oraz za cały 2017r. z ewidencją księgową na koncie analitycznym 130-1 WYDA - Rachunek bieżący jednostki (wydatki) wg klasyfikacji budżetowej.

Kontrola wykazała, że niewykorzystane środki na wydatki budżetowe w kwocie 6.279,22 zł jednostka zwróciła na rachunek bankowy Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w dniu 29.12.2017r. (wb 198/2017) i zaewidencjonowała w księgach rachunkowych w sposób naruszający przepisy określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r., a dotyczące funkcjonowania konta 130 i 223 (szczegółowy opis na s. 46 protokołu kontroli).

Wydatki na nagrody jubileuszowe i wynagrodzenia osobowe pracowników administracji i funkcjonariuszy straży. Obieg i kontrola dokumentów w zakresie wypłat wynagrodzeń.

Kontrolą objęto prawidłowość naliczenia nagród jubileuszowych trzem pracownikom i stwierdzono, że nagrody wypłacone były w prawidłowej wysokości oraz, że pracownicy mieli prawidłowo udokumentowane prawo do przyznania nagrody. Nagrody jubileuszowe zostały wypłacone z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia z 18 marca 2009r.¹² w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, tj. niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody.

Sprawdzono wysokość wynagrodzenia, kategorię zaszeregowania, dodatek funkcyjny, dodatek za wieloletnią pracę w 2017r. wybranych losowo pracowników jednostki.

¹⁰ Tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1311 ze zm.

¹¹ Nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie, o którym mowa w art. 7 ustawy, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, kwoty minimalnej, tj. kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, które w 2016r. wynosiło 4.047,21 zł¹¹ (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. (M.P.2017.183).

¹² Tj. Dz. U. z 2014r. poz. 1786 ze zm.

Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego pracowników stanowił regulamin wynagradzania pracowników. Grupy wynagrodzeń zasadniczych i dodatków funkcyjnych pracowników zgodne z załącznikiem nr 1 do Regulaminu wynagradzania pracowników. Poziomy wynagrodzeń zasadniczych pracowników zgodne z załącznikiem Nr 1 regulaminu określającym maksymalne poziomy miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Dodatek za wieloletnią pracę przyznany z zachowaniem przepisów określonych w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Kontrolą prawidłowości przyznanych i wypłaconych wynagrodzeń oraz przestrzegania zasad kontroli wewnętrznej dowodów księgowych – objęto dokumenty źródłowe (listy wypłat wynagrodzeń, listy uprawnionych do premii regulaminowej, wyciągi bankowe, przelewy z sytemu GB24) wybranych losowo pracowników za m-ce luty, maj, lipiec i listopad 2017r. Listy płac poddane zostały kontroli merytorycznej przez Kierownika Referatu ds. Organizacyjnych, Kadr i Szkoleń i formalno-rachunkowej, dokonanej przez głównego księgowego oraz zatwierdzone do wypłaty przez kierownika jednostki lub jego zastępcę. Należne pracownikom wynagrodzenie wypłacone było w terminie wynikającym z przepisu wskazanego w regulaminie pracy oraz w wysokościach wynikających z zawartych umów o pracę i na rachunki bankowe wskazane przez pracowników.

Kontrola wykazała, że zobowiązania z tytułu wynagrodzenia za pracę i wypłata dodatkowego świadczenia pieniężnego (ekwiwalent za pranie odzieży służbowej) przekazywane były jednym przelewem.

Mając na uwadze zapewnienie przejrzystości wypłacanego pracownikom zobowiązania z tytułu wynagrodzenia za pracę, wypłata dodatkowych świadczeń pieniężnych (nie stanowiących składnika wynagrodzenia) powinna być przekazana na konto pracownika odrębnym przelewem.

Stwierdzono również przypadki braku oświadczeń pracowników o rachunku bankowym właściwym do przekazania wynagrodzenia w roku 2017.

Stosownie do art. 86 § 3 ustawy Kodeks pracy (wg stanu prawnego obowiązującego do 31.12.2018r.), obowiązek wypłacenia wynagrodzenia może być spełniony w inny sposób niż do rąk pracownika, jeżeli tak stanowi układ zbiorowy pracy lub pracownik uprzednio wyrazi na to zgodę na piśmie.

8. Rozrachunki.

Kontrolą prawidłowości dokumentowania i ewidencjonowania dokumentów księgowych na koncie 201-Zobowiązania wobec odbiorców i dostawców, objęto losowo wybrane do kontroli faktury (rachunki) zakupu z 2017r. Zobowiązania wynikające faktur, rachunków regulowane były terminowo, w wysokościach i na wskazane rachunki bankowe. Dowody księgowe zostały poddane kontroli merytorycznej dokonanej przez osoby upoważnione i formalno-rachunkowej, dokonanej przez głównego księgowego oraz zatwierdzone do wypłaty przez kierownika jednostki. Na dowodach księgowych wskazany sposób ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych

(dekretacja) stosownie do art.21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Na fakturach wskazanie klasyfikacji budżetowej oraz potwierdzenie dokonania wstępnej kontroli (art. 54 ust.1 ustawy o finansach publicznych) - zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych przez głównego księgowego.

Kontrola wykazała, brak wskazania na dowodach księgowych miesiąca, w którym dowód księgowy został ujęty w księgach rachunkowych jednostki.

Zgodnie z w art. 21 ust.1 pkt 6 ustawy o rachunkowości dowód księgowy powinien zawierać również stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca.

W 2017r. do konta 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych, jednostka prowadziła ewidencję szczegółową wg dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz wg tytułów dochodów. Kontrola w zakresie przestrzegania zasad ewidencjonowania operacji gospodarczych w zakresie należności z tytułu dochodów budżetowych w 2017 wykazała, że: zapisy księgowe na koncie nie spełniały wymogów formalnych, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości w zakresie określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jego daty oraz zawarcia zrozumiałego tekstu (szczegółowy opis na s. 53-56 protokołu kontroli).

9. Mechanizmy kontroli operacji gospodarczych i finansowych

Kontrola w zakresie ustanowionych przez jednostkę mechanizmów kontroli operacji gospodarczych wykazała, że przyjęty w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych przez jednostkę sposób zatwierdzania list płac (główny księgowy i komendant straży) nie był zgodny z przepisem określonym w art. 53 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, zgodnie z którym za całość gospodarki finansowej odpowiada kierownik jednostki. Zatwierdzać do wypłaty może zatem kierownik jednostki lub wyrażnie do tego upoważniony inny pracownik jednostki, przy czym nie może to być główny księgowy, ponieważ do jego obowiązków należy wykonywanie dyspozycji kierownika jednostki, a nie dysponowanie środkami publicznymi. Przy wykonaniu budżetu obowiązuje zasada rozdzielenia dysponowania środkami publicznymi od kasowego wykonania.

Czynności związane ze sprawdzeniem dokumentów pod względem formalno-rachunkowym i jednocześnie wstępna kontrola zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych wykonywane były przez jedną osobę, głównego księgowego. W zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności głównego księgowego brak uprawnień do dokonywania kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych.

10. Kontrola bezgotówkowych rozliczeń pieniężnych

Stwierdzono zgodność w zakresie numerów rachunków bankowych odbiorców, nazw odbiorców, tytułów płatności oraz kwot operacji na kontrolowanych wyciągach bankowych z dowodami źródłowymi.

Wyciągi bankowe nie zawierały dekretacji poszczególnych pozycji, zgodnie z którą wyciągi powinny zostać ujęte w ewidencji księgowej (dekretacja poszczególnych pozycji z wyciągów bankowych dokonywana była na odrębnym dokumencie dołączonym do wyciągu bankowego). Ponieważ jednostka prowadziła ewidencję z zastosowaniem dokumentów księgowych¹³ (w przypadku wyciągów bankowych dokumentom księgowym przypisany został kod literowy „WB”), sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwiał ich powiązanie z dowodami źródłowymi.

Ustawa o rachunkowości wskazuje w art. 21 ust.1a, że dekreตacja dokumentów księgowych nie jest obowiązkowa wprost na dowodzie księgowym, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych. Zatem w przypadku, gdy system komputerowy pozwala generować wydruk zawierający wszystkie niezbędne elementy, w tym powiązanie z zapisami w dzienniku (nr pozycji) dla poszczególnych dowodów księgowych nie ma potrzeby powielania tych samych informacji, zapisując je ręcznie na dowodzie księgowym i można zastosować uproszczenie polegające na drukowaniu dekretów z programu komputerowego.

Decyzje czy dekret powinien zostać naniesiony ręcznie na każdym z dowodów czy też wyłącznie w formie elektronicznej powinien podjąć kierownik jednostki i uwzględnić w polityce rachunkowości. Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości i uchybienia zalecam:

1. Dla skutecznego powierzenia pracownikowi określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej na podst. art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) zapewnić potwierdzenie przyjęcia przez pracownika powierzonych mu obowiązków.
2. Zweryfikować zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych na stanowisku Zastępcy Komendanta Straży i Kierownika Referatu ds. Organizacyjnych Kadr i Szkoleń w regulaminie organizacyjnym i w kartach kompetencyjnych tych pracowników i zapewnić spójność zapisów.
3. Zasady (politykę) rachunkowości dostosować do wymogów określonych w przepisach:
 - ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 351), a w szczególności do wymogów art. 10 ust.1 pkt 3 i 4 poprzez wskazanie przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń kont zespołu „4”, „7” i „8”, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej; wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe, opisu systemu informatycznego, systemu służącemu

¹³ Wydruki z programu finansowo –księgowego Księgowość Optivum firmy Vulcan

- ochronie danych i ich zbiorów, a także prowadzenia kont ksiąg pomocniczych co najmniej do składników wymienionych w art.17 ust.1 tej ustawy,
- rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 (tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1911), w szczególności w zakresie, o którym mowa w § 26 ust.3 rozporządzenia, dotyczącym terminu ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych,
4. Zweryfikować zakładowy plan kont i dostosować do wymogów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017r., a w szczególności do:
 - wymogu § 5 tego rozporządzenia dotyczącego obowiązku ujmowania w księgach rachunkowych operacji dotyczących dochodów i wydatków na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostki budżetowej,
 - wymogu wynikającego z załącznika nr 3 do rozporządzenia dotyczącego budowy i sposobu funkcjonowania konta 130 - Rachunek bieżący jednostki.
 5. W polityce rachunkowości opisać symbole stosowane przy tworzeniu kont analitycznych i wzorców dokumentów księgowych.
 6. Zapewnić zgodność planu kont przyjętego w polityce rachunkowości z zakładowym planem kont tworzonym w systemie finansowo-księgowym Księgowość Optivum.
 7. Zapisów księgowych na koncie 130-Rachunek bieżący jednostki dokonywać na podstawie dokumentów bankowych zapewniając pełną zgodność zapisów między jednostką i bankiem, a dla zachowania obowiązującej na tym koncie zasady czystości obrotów do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt stosować dodatkowo techniczny zapis ujemny zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta, określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017r.
 8. Zweryfikować instrukcję kasową i instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych uwzględniając inne obowiązujące w jednostce przepisy wewnętrzne i zapewnić spójność zapisów.
 9. Księgi rachunkowe jednostki prowadzić bieżąco, stosownie do przepisu art. 24 ust.5 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
 10. Księgi rachunkowe prowadzić w sposób określony w dokumentacji opisującej przyjęte zasady w polityce rachunkowości; zapisów operacji gospodarczych dokonywać na kontach przewidzianych do stosowania w zakładowym planie kont w związku z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i b i ust. 2 ustawy o rachunkowości.

11. Miejsce i sposób przechowywania ksiąg rachunkowych dostosować do wymogu z art. 73 ust. ustawy o rachunkowości oraz zapewnić trwałość zapisu informacji przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych tj. co najmniej przez okres 5 lat licząc od początku roku następującego po roku obrotowym, zgodnie z art. 74 ust.2 pkt tej ustawy.
12. Zapisów w księgach rachunkowych dokonywać na podstawie dowodów księgowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczej oraz w sposób pozwalający na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych, stosownie do przepisów art. 20 ust. 2, art.23 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 24 ust. 4 pkt.1 ustawy o rachunkowości.
13. Na podstawie zapisów na kontach księgi głównej, na koniec każdego okresu sprawozdawczego sporządzać zestawienia obrotów i sald, stosownie do przepisów art. 18 ust.1 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze, że obroty zestawienia powinny być zgodne z obrotami dziennika lub obrotami zestawienia dzienników częściowych.
14. Księgi rachunkowe zamykać nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia kończącego rok obrotowy tj. do 31 marca, zgodnie z przepisami art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości i nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym sporządzać zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, celem zapewnienia prowadzenia ksiąg rachunkowych bieżąco (art. 24 ust. 5 pkt 2 tej ustawy).
Co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządzać zestawienia sald wszystkich kont pomocniczych, stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
15. Przestrzegać obowiązku wynikającego z przepisów określonych w § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017r. w zakresie dotrzymania terminu ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych, mając na uwadze, że ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe - art.12 ust. 5 ustawy o rachunkowości.
16. Przestrzegać przepisów instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w zakresie wystawiania zaliczek w przypadku dokonywania zakupów gotówkowych.
17. Dokonując wydatków ze środków publicznych przestrzegać zasady, o której mowa w art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych mając na uwadze, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
18. Określić zasady gospodarowania drukami ścisłego zarachowania i zobowiązać pracowników do ich przestrzegania.

19. Osoby odpowiedzialne za pieczę nad drukami zobowiązać do bezwzględnego dopełnienia wymogu kwitowania pobranych przez kasjera druków.
20. Wzmocnić nadzór i zapewnić skuteczne mechanizmy kontrolne nad przestrzeganiem zasad ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania i zapewnić prawidłową gospodarkę tymi drukami oraz dochować obowiązku ich inwentaryzowania.
21. Zapewnić zgodność danych wykazywanych w sprawozdaniach z wykonania dochodów budżetowych z danymi w ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzać zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018r. poz.109 ze zm.) - wykazując w sprawozdaniach dochody wykonane na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego - subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą.
22. Bezwzględnie przestrzegać zasady rozdzielności dochodów i wydatków, o której mowa w art. 11 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Wydatki realizować wyłącznie ze środków przekazanych z budżetu.
23. Przestrzegać zasad funkcjonowania konta 222-Rozliczenie dochodów budżetowych wynikających z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017r., dokonując okresowych lub rocznych przeniesień zrealizowanych dochodów budżetowych na konto 800-Fundusz jednostki – na podstawie rocznego sprawozdania budżetowego o dochodach.
24. Zwrot środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku ewidencjonować w księgach zgodnie z zasadami funkcjonowania kont 130- Rachunek bieżący jednostki i 223 - Rozliczenie wydatków budżetowych wynikającymi z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017r.
25. Mając na uwadze zapewnienie przejrzystości wypłacanego pracownikom zobowiązania z tytułu wynagrodzenia za pracę, wypłaty dodatkowych świadczeń pieniężnych (nie stanowiących składnika wynagrodzenia) dokonywać na konta pracowników odrębnym przelewem.
26. Przestrzegać art. 86 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁴, zgodnie z którym wypłata wynagrodzenia jest dokonywana na wskazany przez pracownika rachunek płatniczy, chyba, że pracownik złożył w postaci papierowej lub elektronicznej wniosek o wypłatę wynagrodzenia do rąk własnych.
27. Przestrzegać wymogu formalnego dotyczącego dowodów księgowych, o którym mowa art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, stwierdzając sprawdzenie i zakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca.

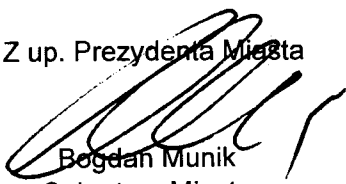
¹⁴ Artykuł zmieniony przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2018r. zmieniającego ustawę Kodeks pracy z dniem 1 stycznia 2018r. (Dz. U. z 2018r. poz. 357).

28. Zweryfikować przepisy wewnętrzne uregulowane w instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w zakresie zatwierdzania list płac mając na uwadze obowiązującą w procesie wydatkowania środków publicznych zasadę rozdzielenia funkcji dysponenta środków publicznych od wykonawcy wydawanych przez niego dyspozycji. Za całość gospodarki finansowej na podstawie art. 53 ust.1 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialny jest kierownik jednostki. Zatwierdzać do wypłaty może zatem jedynie kierownik jednostki (lub wyraźnie do tego upoważniony inny pracownik).
29. Uprawnienie do dokonywania kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych przypisać pracownikowi w zakresie obowiązków.
30. Ustalić sposób dekretowania dowodów księgowych i opisać w polityce rachunkowości.

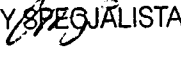
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Na podstawie art. 23 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli przez pracowników Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego proszę o przesłanie w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.¹⁵

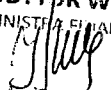
Z up. Prezydenta Miasta


Bogdan Munik
Sekretarz Miasta

GŁÓWNY SPECJALISTA


Anna Chłapinska

AUDYTOR WEWNĘTRZNY
UPR. MINISTRA FINANSÓW Nr 2160/2006


Izabela Wroniszewska

¹⁵ Wzór informacji z realizacji zaleceń pokontrolnych stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu przeprowadzania kontroli przez pracowników Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, wprowadzonego Zarządzeniem nr 301 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 16 lipca 2018r.