



PREZYDENT MIASTA
PIOTRKOWA TRYBUNALSKIEGO

PAK.1711.3.2019

**Pani Monika Wojtania
Dyrektor Dziennego Domu
Pomocy Społecznej
w Piotrkowie Trybunalskim
ul. Wojska Polskiego 127
97-300 Piotrków Trybunalski**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając 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 2018 r., Magdalena Kudyba – inspektor w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli, przeprowadziła w dniach od 21 marca 2019 r. do 18 kwietnia 2019 r. planową kontrolę funkcjonowania mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie operacji finansowych i gospodarczych w 2018 roku w Dziennym Domu Pomocy Społecznej w Piotrkowie Trybunalskim (w skrócie DDPS).

Zgodnie z § 22 ust. 2 i 5 przywołanego wyżej Regulaminu, przekazuję Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne zawierające najistotniejsze ustalenia, w tym uchybienia i nieprawidłowości stwierdzone podczas sprawdzania zagadnień będących przedmiotem kontroli oraz zalecenia mające na celu ich usunięcie. Szczegółowe wyniki kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym przez Panią bez zastrzeżeń w dniu 7 maja 2019 r.

W ramach czynności kontrolnych sprawdzono, czy kierowana przez Panią jednostka posiada opracowane na piśmie procedury w zakresie kontroli operacji finansowych

i gospodarczych, czy są one zgodne ze standardami kontroli zarządczej¹ i dostosowane do specyfiki jednostki. Sprawdzone również, w jaki sposób procedury te są realizowane w praktyce, poprzez zbadanie następujących zagadnień:

1. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w zakresie operacji bezgotówkowych (prawidłowość konfiguracji uprawnień do dyspozycji środkami pieniężnymi na rachunkach bankowych, zgodność operacji bankowych z dokumentami źródłowymi oraz ewidencją księgową).²
2. Obieg dokumentów księgowych będących podstawą wydatków osobowych i rzeczowych (prawidłowość sporządzania dokumentów będących podstawą wypłaty wynagrodzeń³, kontrola merytoryczna i formalno-rachunkowa dokumentów księgowych, kontrola Głównego księgowego, zatwierdzanie do wypłaty, dekretacja).
3. Przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych (terminowość regulowania zobowiązań, przestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych).
4. Realizacja i ewidencja księgowych dochodów budżetowych (ewidencja szczegółowa do konta 221).
5. Gospodarka kasowa (sporządzanie raportów kasowych, dokumentowanie przyjęcia i wypłaty gotówki z kasy, ewidencja druków ścisłego zarachowania, inwentaryzacja kasy i druków ścisłego zarachowania).
6. Prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostki (prawidłowość zapisów księgowych, bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, zamykanie okresów sprawozdawczych oraz sporządzanie zestawień obrotów i sald, prawidłowość funkcjonowania kont zespołu 1 i 2, zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych z ewidencją księgową i badanymi dokumentami).

W wyniku kontroli stwierdzono, że w jednostce zostały opracowane procedury kontroli wewnętrznej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych, mające na celu rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie oraz zatwierdzanie operacji przez upoważnione osoby, a także umożliwiające weryfikację operacji przed i po realizacji. Realizując postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ opracowano i wdrożono zasady rachunkowości, wraz z opisem obiegu i kontroli

¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84)

² Na podstawie wyciągów bankowych w trzech wybranych losowo miesiącach.

³ Zgodność wykazanych na dokumentach płacowych składników wynagrodzenia z dokumentacją pracowniczą zawartą w aktach osobowych dla 9 losowo wybranych pracowników, prawidłowość naliczenia i wypłaty nagrody jubileuszowej.

⁴ t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 oraz Dz. U. z 2018 r. poz. 395

dokumentów finansowo-księgowych. Pracownikom powierzono na piśmie obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Zdefiniowano mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych, służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych. Pracownicy posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. Ustalenia kontroli w zakresie naliczenia i wypłaty wynagrodzeń nie wykazały istotnych nieprawidłowości. W aktach osobowych pracowników znajdowały się zgody na przekazywanie wynagrodzeń na rachunki bankowe. Skontrolowane dokumenty, będące podstawą dokonania wydatków rzeczowych zostały poddane kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej przez upoważnionych pracowników, sprawdzone⁵ i zadekretowane przez Głównego księgowego i zaakceptowane do wypłaty przez Dyrektora DDPS (lub osobę upoważnioną do jego zastępowania). Stwierdzono zgodność numerów rachunków bankowych odbiorców, tytułów płatności oraz kwot operacji na wyciągach bankowych z dokumentami źródłowymi.

Wyniki kontroli pozwalają na sformułowanie ogólnej pozytywnej oceny działalności jednostki w zakresie kontrolowanych zagadnień, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Odnośnie uchybień wyeliminowanych w trakcie kontroli lub o charakterze incydentalnym nie formułowano wniosków pokontrolnych. Uwagi odnoszące się do tych zagadnień, a także szczegółowe ustalenia dotyczące badanych obszarów zawarto w treści protokołu kontroli.

W pozostałym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

W zakresie organizacji DDPS i uregulowań ogólnych

1. W zarządzeniu wprowadzającym zasady rachunkowości⁶, jak również w treści załączników do tego zarządzenia powoływało się na nieaktualną podstawę prawną, tj. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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 (t.j. Dz.U. z 2017 poz. 760), zamiast obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. 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

⁵ W zakresie zgodności z planem finansowym

⁶ Zarządzenie Dyrektora DDPS Nr 19/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.)

budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911 ze zm.).

2. Przyjęte zasady (polityka) rachunkowości nie spełniały wszystkich wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. nie zawierały informacji o wersji oprogramowania księgowego oraz dacie rozpoczęcia jego eksploatacji.
3. W instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych oraz w załącznikach do tej instrukcji nie uwzględniono dokonywania przez Głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b. Konsekwencją był brak potwierdzenia dokonania ww. kontroli na przedstawionych kontrolującej dokumentach księgowych.⁷
4. W instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych dokonywanie kontroli formalno-rachunkowej przydzielono równocześnie dwóm pracownikom – Głównemu księgowemu i Starszemu księgowemu, co uniemożliwiało wskazanie osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie tej kontroli. Pozostałe przepisy wewnętrzne (Regulamin organizacyjny, zakresy obowiązków) również nie precyzowały, który z tych pracowników jest odpowiedzialny za wykonywanie tej kontroli. Powyższe jest niezgodne ze standardami kontroli zarządczej, w myśl których „Zakres zadań i odpowiedzialności jednostki, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.”
5. Jako osoby zatwierdzające dokumenty w instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych wskazano Głównego księgowego i Kierownika jednostki. Osoba zatrudniona na stanowisku Głównego księgowego, której odrębnym pismem powierzono obowiązki i odpowiedzialność m.in. w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, nie może jednocześnie dysponować środkami pieniężnymi, w tym zatwierdzać dowodów księgowych do zapłaty. Ustalone w instrukcji rozwiązanie przekładało się na stosowany w praktyce sposób zatwierdzania dokumentów – używano pieczęci zatwierdzającej, pod którą podpisywał się Dyrektor DDPS oraz Główny księgowy.⁸
6. W treści upoważnienia nr 1/2010, na mocy którego powierzono obowiązki i odpowiedzialność Głównemu księgowemu, nie wskazano podstawy prawnej, tj. art. 53 ust. 2 i art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 5 ustawy

⁷ W trakcie kontroli jednostka opracowała pieczęć potwierdzającą dokonanie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b.

⁸ W trakcie kontroli zmodyfikowano treść pieczęci, w taki sposób, by podpisywana była jedynie przez Dyrektora.

o rachunkowości. Przywołanie podstawy prawnej w upoważnieniu nie jest konieczne dla jego ważności i skuteczności, lecz pożądane dla zachowania ładu organizacyjnego – wskazanie podstaw prawnych, na mocy których udziela się upoważnienia ułatwia kontrolę prawidłowości udzielonego upoważnienia pod kątem jego zgodności z obowiązującymi przepisami, co w konsekwencji może mieć wpływ na skuteczność powierzenia obowiązków i możliwości egzekwowania odpowiedzialności za ich wykonywanie.

W zakresie zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków

1. Stwierdzono brak kontrasygnaty Głównego księgowego na umowach zawartych z osobami świadczącymi usługi opiekuńcze. Zgodnie z treścią pełnomocnictwa udzielonego Dyrektorowi DDPS, czynności powodujące powstanie zobowiązań finansowych wymagają kontrasygnaty Głównego księgowego. Dodać należy, że kontrasygnata Głównego księgowego na zawieranej przez jednostkę umowie cywilnoprawnej potwierdza, że w planie finansowym zabezpieczono środki na wynagrodzenie dla wykonawcy.
2. Nieterminowo przyznano i wypłacono pracownikom nagrody jubileuszowe, czym naruszono § 8 ust. 1 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1786) oraz § 8 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. (Dz. U. poz. 936) w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

W zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych

1. Wymagane ustawą zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej za poszczególne okresy sprawozdawcze (styczeń - listopad 2018 r.) jednostka sporządziła w dniu 14.01.2019 r., co było niezgodne z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Powyższe oznaczało również, że księgi rachunkowe nie były prowadzone bieżąco, gdyż, stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych, a zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej, niż na koniec miesiąca.
2. Należności z tytułu wynagrodzeń, wynikające ze sporządzonych i zatwierdzonych list płac, księgowano na koniec miesiąca, już po wypłacie wynagrodzeń, co było niezgodne

z rozporządzeniem 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. Stosownie do załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia ewidencja na koncie 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń” powinna zapewnić możliwość ustalenia stanów należności i zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i świadczeń zaliczanych do wynagrodzeń.

3. Jednostka prowadziła jeden rachunek bankowy dochodów i wydatków, wprowadzając analitykę konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”. Zapisów na koncie 130 dokonywano na podstawie wyciągów bankowych, ale także poleceń księgowania (m.in. przeksięgowanie wynagrodzenia płatnika za terminowe odprowadzenie podatku z subkonta wydatków na subkonto dochodów). Kontrola wykazała przypadki, w których zapisu technicznego na koncie 130 dokonywano na podstawie wyciągu bankowego, a nie polecenia księgowania (dotyczyło to wpłaty do kasy, a następnie na rachunek bankowy składki PZU od pracowników, która nie stanowiła dochodów jednostki), co było niezgodne z rozporządzeniem 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. W celu zachowania większej przejrzystości obrotów w zakresie dochodów i wydatków jednostki, a jednocześnie zgodności z księgowością banku, zasadnym byłoby wprowadzenie osobnych rachunków bankowych dla dochodów i wydatków.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz uniknięcia powstania ich w przyszłości polecam:

1. Dokonać przeglądu i zweryfikowania regulacji wewnętrznych w celu jednoznacznego przydzielenia zadań osobom zatrudnionym na konkretnych stanowiskach.
2. Dokonać weryfikacji Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów księgowych, w szczególności dokonać zmian zapisów dotyczących wykonywania kontroli formalno-rachunkowej oraz zatwierdzania dokumentów przez Głównego księgowego, uzupełnić instrukcję o zapisy dotyczące wstępnej kontroli Głównego księgowego wynikającej z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Zweryfikować zasady (politykę) rachunkowości i dostosować je do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.
4. W dokumentach powierzających pracownikom obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej i rachunkowości jednostki wskazywać podstawę prawną, jednocześnie pamiętając o szczegółowym, precyzyjnym określeniu powierzonych obowiązków i zachowaniu odpowiedniej formy potwierdzenia przyjęcia obowiązków i odpowiedzialności – przy powierzeniu obowiązków z zakresu prowadzenia rachunkowości stosować wymogi wynikające z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.
5. Dokumentować przeprowadzenie przez Głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt. 3, a także rozdzielić czynność dysponowania środkami pieniężnymi od wykonywania dyspozycji poprzez stosowanie opracowanych w trakcie kontroli pieczęci.
6. Umowy stanowiące podstawę zaciągania zobowiązań finansowych zawierać po uzyskaniu kontrasygnaty Głównego księgowego, stosownie do dyspozycji zawartej w pełnomocnictwie udzielonym przez Prezydenta Miasta.
7. Nagrodę jubileuszową przyznawać i wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika prawa do tej nagrody, zgodnie z § 8 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
8. Zapewnić bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości, a także przestrzegać obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 tej ustawy dotyczącego sporządzania na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej, niż na koniec miesiąca, na podstawie zapisów na kontach księgi głównej, zestawień obrotów i sald oraz dziennika obrotów spełniających wymagania ustawy.
9. W celu zapewnienia większej przejrzystości i kontroli w zakresie realizowanych dochodów i wydatków budżetowych otworzyć w banku prowadzącym obsługę bankową budżetu gminy odrębny rachunek bankowy dla przepływów środków finansowych stanowiących dochody budżetowe. Funkcjonujący dotychczas rachunek bankowy stosować do przepływów pieniężnych dotyczących wydatków budżetowych. O utworzonym rachunku bankowym poinformować Skarbnika Miasta.

Proszę w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego przedstawić pisemną informację o podjętych działaniach w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.⁹

z up. Prezydenta Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego


Andrzej Kacperek
I Zastępca Prezydenta Miasta

⁹ Wzór informacji z realizacji zaleceń pokontrolnych stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu przeprowadzania kontroli przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 301 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 16 lipca 2018 r.