

Wrocław, 11 czerwca 2002 roku

WK.0913/240/K-25/02

**Pani  
Alicja Serdak**

**Przewodnicząca Zarządu  
Związku Gmin „Zagłębia  
Miedziowego” w Polkowicach**

**ul. Zachodnia 10  
59-320 POLKOWICE**

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 4 kwietnia 2002 r. do 20 maja 2002 r. kontrolę kompleksową Związku Gmin „Zagłębia Miedziowego” w Polkowicach. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz jej ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym bez wniesienia zastrzeżeń 21 maja 2002 r. i przekazanym Pani Przewodniczącej.

Po powzięciu informacji o nieprawidłowościach, odpowiedzialne organy Związku na bieżąco - w toku kontroli – podejmowały działania mające na celu doprowadzenie gospodarki finansowej do zgodności z obowiązującymi przepisami, m. in.: dokonując wyboru banku do obsługi budżetu Związku Gmin (uchwała Nr XXII/88/2002 Zgromadzenia Związku Gmin z dnia 25 kwietnia 2002 r.), zgłaszając Urzędowi Skarbowemu osobę odpowiedzialną za obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot na zaliczki, doprowadzając do uzupełnienia o wymagane dane wpisów w księdze środków trwałych, założenia kont pomocniczych do konta 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” dla poszczególnych kontrahentów oraz złożenia kontrasygnaty przez Głównego Księgowego Związku Gmin na umowie dzierżawy pomieszczeń Związku od Gminy Polkowice. Założono również książkę ewidencji kontroli.

Przepisy wewnętrzne regulujące gospodarkę finansową Związku Gmin - w zakresie gospodarki kasowej, kontroli i obiegu dowodów księgowych, przeprowadzania inwentaryzacji, gospodarki drukami ścisłego zarachowania i zakładowego planu kont, nie były dostosowane do obowiązujących przepisów, a niekiedy nie normowały w pełni zagadnienia, którego dotyczyły. Przykładowo: w „Instrukcji Obiegu Dokumentów Księgowych” przywołano nieaktualny przepis dotyczący środków ochrony wartości pieniężnych, a zakładowy plan kont nie obejmował konta do rejestrowania operacji przewidywanych do przeprowadzenia w danym roku (wydatków majątkowych związanych z objęciem udziałów w spółce, należności długoterminowych) oraz funkcjonującego

w jednostce konta 135/1 i ponadto nie zawierał wymaganego wykazu ksiąg pomocniczych. W „Instrukcji inwentaryzacyjnej” utrzymano zapisy traktowane jako zwolnienie z obowiązku przeprowadzania inwentaryzacji należności i zobowiązań wobec osób nie prowadzących ksiąg rachunkowych (mimo iż od stycznia 2002 r. ustawa o rachunkowości określała sposób przeprowadzenia takiej inwentaryzacji) oraz wobec kontrahentów o uregulowanych – wg ksiąg rachunkowych Związku – należnościach. W Związku Gmin: określone konta pomocnicze prowadzono niezgodnie z zasadami określonymi w zakładowym planie kont, nie ujęto w księgach rachunkowych niektórych zdarzeń (dzierżawa, użytkowanie), nie sporządzono na dzień inwentaryzacji zestawień sald inwentaryzowanych grup składników aktywów, nie sporządzono zestawień sald kont ksiąg pomocniczych, Główny Księgowy na umowie użyczenia nieruchomości gruntowych przez Gminę Polkowice nie złożył kontrasygnaty wymaganej dla skuteczności czynności prawnej mogącej spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych. Sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2001 r. oraz Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2001 roku, zawierały dane świadczące o braku zobowiązań wymagalnych na koniec 2001 r., co było niezgodne ze stanami faktycznymi wynikającymi z formalnych dokumentów.

**W zakresie gospodarki pieniężnej** miały miejsce przypadki: wypłacenia gotówki z kasy na podstawie dokumentu niespełniającego formalnych wymogów (dowód „kasa wypłaci KW” – wystawiony przez Kasjera, nie sprawdzony i nie zatwierdzony do wypłaty); przekazywania kasy bez ustalenia składników majątkowych oraz dokumentów przechowywanych w kasie; potwierdzenia sprawdzenia polecenia wyjazdu służbowego pod względem merytorycznym - przez osobę delegowaną lub pozostającą w zależności służbowej od delegowanej; niezgodności dat pokwitowania odbioru gotówki przez rozliczających, z datami wykazanymi przez Kasjera; sporządzania raportów kasowych za okresy dłuższe od maksymalnie dopuszczalnych. Przy badaniu prawidłowości ustalania wynagrodzeń przyznanych dla pracowników Biura Zarządu Związku Gmin, ujawniono, że: indywidualny czas pracy niektórych pracowników oraz liczbę etatów dla danego stanowiska ustalali urzędujący przewodniczący Zarządu Związku, zamiast Zarządu Związku; zawierano umowy – zlecenia na wykonywanie zadań wchodzących w zakres działania Biura Zarządu Związku, podczas gdy Zgromadzenie Związku Gmin uchwaliło etaty dla administracji Związku (dot. m.in. radcy prawnego, pracownika do spraw realizacji projektów).

Odnośnie dokumentowania operacji finansowych dowodami księgowymi, miały miejsca zdarzenia: braku numerów identyfikacyjnych dowodów księgowych lub braku oznaczenia numerami wynikającymi z kolejności w zbiorze dokumentów księgowych; dokonywania nieformalnych poprawek; posługiwania się dowodami nie dopuszczonymi do stosowania w jednostce;

dokumentowania operacji przyjęcia oraz wypłacenia gotówki dowodami, które mimo wymogów nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania („dowód wpłaty KP” i „kasa wypłaci KW”) oraz nadawania numerów drukom jw. w miarę potrzeb przez osobę przechowującą czyste formularze druków, a jednocześnie wystawiającą te druki i wykonującą obsługę kasy. Ponadto, nie zaprowadzono ewidencji dla wykorzystanych arkuszy spisu z natury, będących drukami ścisłego zarachowania. Żadnemu pracownikowi Biura Zarządu Związku nie przypisano w przydzielonych zakresach czynności obowiązku prowadzenia ewidencji dowodów KP i KW oraz arkuszy spisu z natury. Szereg zapisów dotyczących prowadzenia ewidencji druków ścisłego zarachowania było niespójnych, np. przy przepisie wewnętrznym w „Instrukcji Obiegu Dokumentów Księgowych o prowadzeniu ewidencji tych druków przez głównego księgowego, w zakresie czynności głównego księgowego nie dokonano stosownej wzmianki, natomiast prowadzenie ewidencji niektórych druków powierzono zakresami czynności innym pracownikom Biura Zarządu, a w „Instrukcji inwentaryzacyjnej” wydawanie arkuszy spisu z natury przypisano kierownikowi Biura Zarządu. Archiwizacja dokumentów przechowywanych w Związku Gmin uregulowana była zarządzeniem Nr 3/2000 Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin z dnia 5 stycznia 2000 r. W praktyce, w Związku dowody finansowe za lata 1994-2000 zostały przekazane do archiwum jednocześnie, nie wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie archiwum, a spisy zdawczo-odbiorcze akt przekazywanych do archiwum były nieformalne (bez dat, podpisów, nazwy jednostki, w niewłaściwej ilości).

Roczne inwentaryzacje składników majątkowych prowadzono w terminach i z częstotliwością wymaganą przepisami. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych drogą spisu z natury - zamiast porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami; odstąpienia od spisu z natury druków ścisłego zarachowania; dokonania rozliczenia inwentaryzacji środków pieniężnych w kasie przez zespół spisowy; dostępu do ksiąg rachunkowych przez zespół spisujący środki trwałe. W Związku Gmin nie powołano przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej, do którego obowiązków miało należeć m.in.: szkolenie zespołów spisowych, utworzenie podzespołów roboczych, kontrola prawidłowości zapisów (w tym kompletności spisu), zarządzenie ponownego przeprowadzenia całego lub odpowiedniej części spisu z natury w przypadku stwierdzenia w toku kontroli, że spis został przeprowadzony nieprawidłowo.

Do głównych przyczyn powstania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości należy zaliczyć: dużą częstotliwość zmian składu osobowego zarówno organów Związku Gmin jak i pracowników Biura Zarządu Związku oraz małą skuteczność nadzoru nad pracą poszczególnych stanowisk w zakresie egzekwowania terminowego i pełnego wykonywania określonych przepisami czynności, nieprzypisanie określonych obowiązków pracownikom (np. prowadzenia ewidencji

dowodów KP i KW oraz arkuszy spisu z natury), zaniechanie kontroli kasy i gospodarki drukami ścisłego zarachowania, niedostosowanie - do ogólnie obowiązujących przepisów - niektórych wewnętrznych przepisów mających na celu uregulowanie gospodarki finansowej i opisanie przyjętych zasad rachunkowości, niepełne opanowanie przez pracowników obowiązujących przepisów oraz trudności z właściwą ich interpretacją, brak obsady stanowisk funkcyjnych (w tym przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej).

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

1. Dostosowanie przepisów wewnętrznych do wymogów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.), ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752).
2. Ustalenie w Biurze Zarządu Związku w sposób formalny liczby etatów dla poszczególnych stanowisk – zgodnie z uchwałą Nr II/3/95 Zgromadzenia Związku Gmin z dnia 5 stycznia 1995 r., oraz indywidualnych godzin pracy dla niektórych pracowników – stosownie do wymogów przepisów art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593) oraz § 4 ust. 1-3 „Regulaminu Pracy Biura Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, przyjętego przez Zarząd Związku uchwałą Nr 8/95 z dnia 05.05.1995 r.
3. Doprowadzenie, w zakresie formy zatrudnienia osób realizujących zadania wchodzące w zakres działania Biura Zarządu Związku, do zgodności pomiędzy ustaleniami uchwał Nr II/3/95 z 5.01.1995 r. i Nr XX/76/2001 z 21.12.2001 r. Zgromadzenia Związku Gmin (etaty), a stanem rzeczywistym (umowy zlecenia).
4. Spowodowanie formalnego przekazania dokumentów Związku do archiwum, zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319).
5. Przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątkowych zgodnie z przepisami rozdziału 3 ustawy o rachunkowości oraz z przepisami wydanymi przez kierownika jednostki.

6. Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym, w tym również dotyczącego dzierżawy i użyczenia nieruchomości, tj. zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
7. Doprowadzenie do nadania skuteczności „Umowie użyczenia” Nr 5/02/ZGZM z dnia 18.02.2002 r. w sprawie użyczenia nieruchomości gruntowych położonych w obrębie Trzebcz, poprzez złożenie kontrasygnaty przez Głównego Księgowego.
8. Przestrzeganie obowiązku prowadzenia gospodarki kasowej zgodnie z przepisami „Zasad przygotowywania dowodów księgowych do księgowania” oraz rozdziału II „DOWODY KASOWE I ROZLICZENIOWE” „Instrukcji obiegu dokumentów księgowych Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 8/99 Przewodniczącego Zarządu Związku z dnia 31.12.1999 r., w tym zwłaszcza w zakresie przyjmowania do rozliczeń wyłącznie dowodów sprawdzonych i zatwierdzonych do realizacji przez kompetentne osoby, oraz sporządzania raportów kasowych za właściwe okresy.
9. Nadawanie numerów identyfikacyjnych dowodom księgowym – zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, konsekwentne oznaczanie poszczególnych dowodów księgowych numerami w kolejności chronologicznej od początku do końca roku oraz stosowanie dowodów księgowych dopuszczonych do stosowania w jednostce.
10. Poprawianie błędów w wewnętrznych dowodach księgowych, gdy dopuszczalne są poprawki, zgodnie z art. 22 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.
11. Doprowadzenie gospodarki drukami ścisłego zarachowania do stanu wymaganego przepisami rozdziału IV „Pozostałe dowody księgowe” powołanej „Instrukcji obiegu dokumentów księgowych Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, w tym zwłaszcza w zakresie: prowadzenia prawidłowej ewidencji wszystkich druków ścisłego zarachowania (również czeków gotówkowych) przez wyznaczonego pracownika, objęcia ewidencją wszystkich druków ścisłego zarachowania (także KP, KW i wydawanych arkuszy spisu z natury), oznaczenia przechowywanych bloków KP i KW numerami, oraz zabezpieczenia przechowywanych druków.
12. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych na kontach syntetycznych i pomocniczych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.
13. Wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych wynikających z urzędzeń księgowych, tj. zgodnie z wymogami określonymi w przepisach „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).

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

Do wiadomości:

Pan

Franciszek Skibicki

Przewodniczący Zgromadzenia

Związku Gmin