



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.005.13.2018

Jan P. Słodki
Wójt Gminy Głuchów
Al. Klonowa 5, 96-130 Głuchów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/18/005 – Wykonanie wniosków pokontrolnych skierowanych po kontrolach „budżetowych”.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Głuchowie, al. Klonowa 5,96-130 Głuchów (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Piotr Słodki Wójt Gminy Głuchów - od 21 listopada 2018 r. (uprzednio: w okresie od 16 listopada 2002 r. do 20 listopada 2018 r. - Andrzej Kowara) (dowód: akta kontroli str. 2-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja wniosków po kontroli LLO.410.001.06.2017 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Okres objęty kontrolą	2017-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Andrzej Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/196/2018 z 12 grudnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wnioski pokontrolne przedstawione po kontroli nr LLO.410.001.06.2017 „Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.” zostały zrealizowane. Wójt Gminy przekazywał jednostkom sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym była Gmina informacje niezbędne do terminowego opracowania projektów planów finansowych, a po przyjęciu uchwały budżetowej na 2018 r. również informacje konieczne do opracowania planów finansowych. Otwarto dla ww. jednostek odrębne rachunki bankowe, wprowadzono zasady (politykę) rachunkowości, zaprowadzono odrębną ewidencję księgową oraz sporządzano jednostkowe, okresowe sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej dotyczącej świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego zapewniał możliwość precyzyjnego ustalenia stanu rozrachunków z poszczególnymi świadczeniobiorcami i dłużnikami alimentacyjnymi na określony dzień.

Kontrola wykazała nieprawidłowość, polegającą na prowadzeniu w ww. jednostkach kontroli i obiegu dokumentów księgowych na podstawie instrukcji wprowadzonej przez Wójta Gminy, a nie przez kierowników tych jednostek.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 marca 2017 r., Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

- zapewnienie warunków niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuchowie (dalej: GOPS) i siedmiu placówek oświatowych, będących jednostkami budżetowymi Gminy Głuchów, w tym wydzielenie z budżetu Gminy środków niezbędnych do sporządzenia przez nie planów finansowych,
- zapewnienie prowadzenia oddzielnych ksiąg rachunkowych dla poszczególnych jednostek budżetowych Gminy Głuchów,
- organizację ksiąg rachunkowych w sposób zapewniający wyodrębnienie rozrachunków z poszczególnymi świadczeniobiorcami oraz dłużnikami alimentacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 9-17)

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁴, Wójt Gminy Głuchów (dalej: Wójt/Wójt Gminy) poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, m.in., że:

- w roku budżetowym 2017 - od 1 maja 2017 r. - zapewniona zostanie odrębna ewidencja zdarzeń gospodarczych dla Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Głuchowie oraz jednostek oświaty poprzez wydzielenie oddzielnych kont bankowych oraz utworzenie oddzielnych ksiąg rachunkowych,
- utworzone zostaną dla każdej jednostki odrębne uregulowania dotyczące polityki rachunkowości,
- zdarzenia gospodarcze dotyczące danej jednostki będą dokonywane z konta bankowego tej jednostki,
- utworzone zostaną plany finansowe dla poszczególnych jednostek na podstawie przekazywanych przez Wójta Gminy informacji niezbędnych do ich opracowania,
- za dysponowanie środkami określonymi w planie finansowym odpowiedzialność ponosić będzie dyrektor bądź kierownik jednostki,
- dla każdej jednostki sporządzane będą sprawozdania budżetowe miesięczne i kwartalne,
- ewidencja poszczególnych wypłat świadczeń wychowawczych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego dokonywana będzie na kontach rozrachunkowych w sposób zapewniający wyodrębnienie rozrachunków z poszczególnymi świadczeniobiorcami oraz dłużnikami alimentacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 18-21)

Realizacja wniosku nr 1:

Plany finansowe GOPS i gminnych jednostek oświaty na 2017 r. zostały przyjęte na podstawie zarządzeń kierowników tych jednostek: w przypadku GOPS na podstawie zarządzenia z dnia 2 maja 2017 r., a dla pozostałych jednostek na podstawie zarządzeń z dnia 1 czerwca 2017 r. Plany zostały sporządzone w oparciu o informacje finansowe otrzymane z Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 181-228)

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Pismo z dnia 19 kwietnia 2017 r.

Podczas prac nad budżetem na 2018 r. kierownik GOPS i dyrektorzy gminnych jednostek oświaty otrzymali z Urzędu Gminy informacje niezbędne do przygotowania projektów planów finansowych kierowanych przez siebie placówek, a po uchwaleniu budżetu Gminy Głuchów na 2018 r. informacje niezbędne do sporządzenia planów finansowych. Sporządzone na podstawie tych informacji projekty planów finansowych oraz dostosowane do uchwały budżetowej plany finansowe zostały przekazane do Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 129-180)

Zmiany w planach finansowych ww. jednostek dokonywane były na podstawie zarządzeń ich kierowników, a informacje o zmianach były przekazywane do Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 229-262)

Urząd Gminy otworzył 27 kwietnia 2017 r. rachunki bankowe pomocnicze dla GOPS, przeznaczone do: rozliczeń bieżących, wypłat zasiłków rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego oraz wpłat z tytułu ściągniętych należności alimentacyjnych, a także rachunki bankowe dla gminnych jednostek oświaty przeznaczone do: rozliczeń bieżących, obsługi funduszu socjalnego, a w przypadku Gminnego Przedszkola w Głuchowie i Publicznego Gimnazjum w Głuchowie dodatkowo rachunki do obsługi wpłat rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 31-37)

Realizacja wniosku nr 2:

W Gminie zapewniono prowadzenie oddzielnych ksiąg rachunkowych dla poszczególnych jednostek budżetowych Gminy Głuchów.

Zgodnie z uchwałą Rady Gminy z 30 stycznia 2017 r. zorganizowano wspólną obsługę jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym była Gmina Głuchów. Gminie, jako jednostce obsługującej powierzono prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości oraz obsługi placowej pracowników ww. jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 22)

Zarządzeniem nr 9/2017 Wójta Gminy Głuchów z dnia 28 kwietnia 2017 r. wprowadzono politykę rachunkowości dla GOPS, natomiast zarządzeniami z dnia 2 maja 2017 r. politykę rachunkowości dla gminnych jednostek oświaty (zarządzenia o numerach 10/2017 – 16/2017).

W ww. zasadach/politykach rachunkowości ujęto:

- ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- obowiązujące metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych (zakładowy plan kont),
- system ochrony danych w jednostce,
- instrukcję kontroli i obiegu dokumentów księgowych,
- instrukcję kasową,
- instrukcję inwentaryzacyjną,
- zasady windykacji świadczeń nienależnie pobranych,
- instrukcję w sprawie zaangażowania środków na wydatki budżetowe.

Obowiązek stosowania i przestrzegania zarządzenia Wójt powierzył Skarbnikowi Gminy i kierownikom ww. jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 23-30)

W okresie objętym kontrolą sporządzano jednostkowe, okresowe sprawozdania budżetowe Rb-28S dla GOPS i gminnych jednostek oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 70-128)

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wójt Gminy Głuchów poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że w roku budżetowym 2017 - od 1 maja 2017 r. - zapewniona zostanie odrębna ewidencja zdarzeń gospodarczych dla GOPS i jednostek oświaty poprzez wydzielenie oddzielnych kont bankowych oraz utworzenie oddzielnych ksiąg rachunkowych. Stwierdzono, że termin ten został dotrzymany jedynie dla GOPS, w pozostałych przypadkach ww. rozwiązania wprowadzono od 1 czerwca 2017 r., co - jak wyjaśnił Wójt Gminy - wynikało z przyczyn niezależnych od Urzędu (związanych z systemem bankowości internetowej) oraz z konieczności dochowania terminu wypłat dla nauczycieli przypadającego na dzień 2 maja 2017 r. (wypłaty dokonywane „z góry”), co spowodowało konieczność dokonania w maju przelewów na dotychczasowych zasadach i tym samym niedochowanie wskazanego w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne terminu.

(dowód: akta kontroli str. 272)

Realizacja wniosku nr 3:

Ewidencja wypłat świadczeń wychowawczych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kontach rozrachunkowych prowadzona była w informatycznym systemie finansowo - księgowym Urzędu w sposób zapewniający wyodrębnienie rozrachunków z poszczególnymi świadczeniobiorcami oraz dłużnikami alimentacyjnymi tj. z wykorzystaniem kont analitycznych do kont księgowych: 410 „Inne świadczenia” i 240 „Pozostałe rozrachunki”, w sposób pozwalający na ustalenie obrotów z poszczególnym świadczeniobiorcami i dłużnikami alimentacyjnymi w wybranych okresach oraz sald rozrachunków z dłużnikami na wskazany dzień.

(dowód: akta kontroli str. 263-270)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wprowadzając politykę rachunkowości dla samorządowych jednostek organizacyjnych, takich jak GOPS i gminne jednostki oświaty Wójt Gminy Głuchów nie był organem uprawnionym do określenia w ramach polityki rachunkowości ww. jednostek instrukcji kontroli i obiegu dokumentów księgowych. Przy przekazaniu uchwałą Rady Gminy obowiązków z zakresu rachunkowości ww. jednostek jednostce obsługującej - Urzędowi Gminy - określenie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych powinno pozostawać w gestii kierowników powołanych jednostek, ponieważ nie mieściło się ono w zakresach zadań powierzonych jednostce obsługującej. Zgodnie z w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, rachunkowość jednostki obejmuje:

- przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego; sporządzanie sprawozdań finansowych; gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.

- poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.
(dowód: akta kontroli str. 274)

Wójt wyjaśnił w powyższej sprawie, że instrukcja kontroli i obiegu dokumentów księgowych jest ściśle powiązana z zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych ww. jednostek, prowadzonych przez Urząd Gminy; w związku z tym zasadnym było określenie przez Wójta zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Ponadto Wójt wyjaśnił, iż nie doszukał się jednoznacznej, wiążącej wykładni prawnej odnoszącej się do powyższego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 271)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski Przygotowanie i przekazanie wytycznych do sporządzenia - przez kierowników jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Głuchów - instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 7 stycznia 2019 r.

Kontroler
Andrzej Pietrzyk
Główny specjalista kontroli
państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis