

Radom, 25.09.2015r.
BK. III.1711.18.2015

Sprawozdanie z kontroli gospodarki finansowej Cmentarza Komunalnego Zakładu Budżetowego w Radomiu ul. Ofiar Firleja 45.

Na podstawie Polecenia służbowego Nr 18/2015 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 29.06.2015r. oraz Aneksu nr 1 z dnia 03.07.2015r. pracownicy Biura Kontroli Urzędu Miejskiego w Radomiu przeprowadzili w dniach 30.06.2015r. - 20.07.2015r. kontrolę wybranych zagadnień gospodarki finansowej Cmentarza Komunalnego Zakładu Budżetowego w Radomiu ul. Ofiar Firleja 45.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak w obowiązujących, w latach 2013-2015, w zakładzie Regulaminach zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych, określenia:

a) sposobu dokumentowania czynności szacowania wartości zamówienia, przy jednoczesnym braku przedłożenia dokumentacji źródłowej potwierdzającej dokonanie tych czynności. Powyższe świadczy o braku dołożenia staranności w tym zakresie. Na poddane kontroli 23 umowy i 11 faktur, jako udokumentowanie szacowania wartości zamówienia przedłożono jedynie kosztorys inwestorski na wykonanie elewacji budynku zgodnie z umową zawartą w dniu 10.09.2014r. na kwotę 73.000zł.

b) sposobu wyboru wykonawców przy udzielaniu zamówień o wartości odpowiednio do kwoty 3.000 euro i 3.500 euro, tj. konieczności rozeznania rynku, w wyniku, czego udzielono tych zamówień w sposób uniemożliwiający dokonanie oceny wydatkowania środków publicznych zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych (j.t.Dz.U.2013.885 ze zm.). Z przedłożonych Rejestrów umów wynika, że w roku:

- 2013 - na 38 zarejestrowanych umów, 35 umów zawarto na kwotę poniżej 3.000euro (od 16 września 2013r. - 3.500euro),
- 2014 - na 39 zarejestrowanych umów, 35 umów zawarto na kwotę poniżej 3.500euro,
- 2015 (stan na 24.06.2015r.) - na 10 zarejestrowanych umów, 3 umowy zawarto na kwotę poniżej 3.500euro.

Zaleca się:

1. *Określić i gromadzić dokumentację potwierdzającą czynności szacowania wartości zamówienia bez względu na jego kwotę, z zastosowaniem art. 32 - art. 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (j.t.Dz.U.2013.907 ze zm.).*

2. *Przy udzielaniu zamówień o wartości nieprzekraczającej 3.500 euro określić zasady wyboru wykonawców z uwzględnieniem konieczności dokonywania analizy rynku oraz sposobu dokumentowania tych czynności.*

2. Umieszczenie w Zarządzeniu nr 5/2015 z dnia 13.01.2015r. w sprawie wprowadzenia w Zakładzie Budżetowym Cmentarz Komunalny w Radomiu Regulaminu zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych, zapisu: „zasad wynikających z niniejszego Regulaminu nie stosuje się (...) zamówień (zakupów) o wartości każdorazowo nie przekraczającej równowartości 3.500 euro”, co może prowadzić do dzielenia zamówienia na części w celu

m.in. ominięcia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (j.t.Dz.U.2013.907 ze zm.).

Zaleca się:

Wyeliminować z obowiązującego w zakładzie Regulaminu zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych zapisy, które mogą skutkować dzieleniem zamówienia na części.

3. Nieprzestrzeganie Regulaminu zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych wprowadzonego Zarządzeniem nr 21/2011 Dyrektora Cmentarza Komunalnego z dnia 29 kwietnia 2011r. poprzez brak sporządzenia dokumentów potwierdzających sposób wyboru najkorzystniejszej oferty w przypadku umowy na świadczenie usług informatycznych zawartej w dniu 01.07.2013r. na okres od 01.07.2013r. do 30.06.2015 na kwotę 55.200,00zł netto, tj. formularza dokumentującego ustalenie wartości zamówienia (§4 ust. 2), wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia (§6 ust. 3), zapytania cenowego do min. 3 wykonawców (§7 ust. 1) oraz notatki służbowej z wyboru wykonawcy zamówienia (§8 ust. 2).

4. Nieprzestrzeganie Regulaminu zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych wprowadzonego Zarządzeniem nr 10/2013 Dyrektora Cmentarza Komunalnego z dnia 16 września 2013r. ze zm. poprzez brak sporządzenia dokumentów potwierdzających sposób wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. w przypadku:

- umowy na obsługę prawną cmentarza zawartej w dniu 29.12.2014r., na okres od 02.01.2015r. do 31.12.2016r., wartość umowy - 52.800,00zł netto, tj. formularza dokumentującego ustalenie wartości zamówienia (§4 ust. 2), wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia (§6 ust. 3 i 4), zapytania cenowego do min. 3 wykonawców (§7 ust. 1) oraz notatki służbowej z wyboru wykonawcy zamówienia (§8 ust. 2),

- umowy na wykonanie ciągów jezdno-piesznych na terenie cmentarza w dniu 02.07.2013r., w kwocie 30.213,30zł netto, tj. formularza dokumentującego ustalenie wartości zamówienia (§4 ust. 2), wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia (§6 ust. 3 i 4), notatki służbowej z wyboru wykonawcy zamówienia (§8 ust. 2), brak dokumentacji, tj. zapytania cenowego do min. 3 wykonawców, wymaganego na podstawie §7 ust. 1. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora z dnia 02.09.2015r. na wykonanie ciągów pieszo-jezdnych były zebrane trzy oferty, które „widział” natomiast nie jest mu znana przyczyna braku tej dokumentacji w aktach.

Zaleca się:

1. *Każdorazowo przy udzielaniu zamówienia o wartości do 30.000 euro przestrzegać uregulowań wewnętrznych obowiązujących w zakładzie, w tym zakresie.*

2. *Ustalić przyczyny i osoby odpowiedzialne za brak dokumentacji, tj. zapytania cenowego do min. 3 wykonawców na udzielenie zamówienia na wykonanie ciągów pieszo-jezdnych.*

3. *W przypadku braku pisemnego przejęcia dokumentacji dotyczącej udzielania zamówień publicznych sporządzanej i przechowywanej przez byłego pracownika, który miał powierzone w tym zakresie czynności, sporządzić protokół posiadanych dokumentów z tym związanych.*

4. *W przypadku stwierdzenia braków w przedmiotowej dokumentacji wystąpić do byłego pracownika o złożenie wyjaśnień i ewentualnie podjąć wszystkie przewidziane prawem czynności w celu ustalenia ich przyczyn.*

5. *Wzmocnić nadzór nad pracownikami w zakresie prawidłowego przechowywania dokumentacji zakładu, w tym, w szczególności dokumentacji wymaganej uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w zakładzie, w zakresie zlecenia wykonania zamówień o wartości zamówienia nieprzekraczającego kwotę 30.000 euro., tj. zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (j.t.Dz.U.2011.123.698 ze zm.).*

5. Brak przestrzegania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (j.t.Dz.U.2013.885 ze zm.), w tym:

5.1. art. 15 ust. 2 poprzez:

a) sporządzenie rocznego planu finansowego na 2015r. bez określenia stanu należności i zobowiązań na dzień 01.01.2015r. i na dzień 31.12.2015r., tj. na początek i koniec okresu

b) stosowanie w Zarządzaniach nr 17/2015 z dnia 31.03.2015r. i 25/2015 z dnia 29.05.2015r. w sprawie dokonania zmian w planie finansowym zakładu budżetowego określenia „wydatki” zamiast „koszty”, które stanowią jeden z elementów planu finansowego.

5.2. art. 54 ust. 3 poprzez brak kontrasygnaty głównego księgowego na umowach zawartych z firmami zewnętrznymi dotyczącymi zakupu usług, potwierdzającej m.in., że zobowiązania wynikające z tych operacji mieszczą się w planie finansowym zakładu budżetowego. Podpis głównego księgowego złożony na „wnioskach o dokonanie wydatków ze środków publicznych” nie może dokumentować realizacji przez tego pracownika obowiązków wynikających z ww. przepisów, albowiem wnioski te stanowią jeden z etapów poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania, który w przyszłości, z różnych przyczyn, nie musi skutkować podpisaniem umowy.

Zaleca się:

Przestrzegać ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (j.t.Dz.U.2013.885 ze zm.), tj.:

a) *w rocznym planie finansowym zakładu określać stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu, tj. na dzień 01.01 i 31.12 danego roku budżetowego,*

b) *w przypadku dokonywania zmian w rocznym planie finansowym zakładu używać określenia „koszty” zamiast „wydatki”*

c) *przekładać głównemu księgowemu do kontrasygnaty wszystkie umowy powodujące powstanie zobowiązań.*

6. Nieprzestrzeganie 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 Polskiej (j.t.Dz.U.2013.289) w zakresie nazewnictwa kont określonego w Załączniku nr 3, poprzez:

a) stosowanie w planie kont zawartym w:

- obowiązującej w zakładzie polityce rachunkowości nieaktualnej nazwy konta pozabilansowego o symbolu 985, tj. „Zaangażowanie środków samorządowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych” zamiast „Zaangażowanie środków zakładów budżetowych”,

- używanym programie finansowo-księgowym innego nazewnictwa kont księgi głównej, tj.:

- 071 „Umorzenie środków trwałych” zamiast „Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych”,

- 135 „Rachunek zakład. funduszu świadczeń socjalnych” zamiast „Rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia”,
- 860 „Straty i zyski nadzwyczajne oraz wynik finansowy” zamiast „Wynik finansowy”,
- 870 „Podatek dochodowy i inne obowiązkowe obciążenia” zamiast „Podatki i obowiązkowe rozliczenia z budżetem obciążające wynik finansowy”.

b) prowadzenie ewidencji szczegółowej do kont księgowych zespołu 4 i 7 wg paragrafu klasyfikacji budżetowej zamiast w pełnej szczegółowości planu finansowego, tj. dział, rozdział, paragraf. Powyższa nieprawidłowość była już wskazywana w pkt 7 lit a, zaleceń pokontrolnych z dnia 28.10.2014r. (nr sprawy BK.1711.22.2014). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora z dnia 02.09.2015r. (Załącznik nr 7 do protokołu) zmiany w programie eliminujące powyższe nieprawidłowości mają nastąpić od 01.01.2016r.

Zaleca się:

W celu przestrzegania Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 05.07.2010r. 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 Polskiej (j.t.Dz.U.2013.289) dostosować nazewnictwo kont zawartych w polityce rachunkowości zakładu oraz w używanym programie finansowo-księgowym do ich nazewnictwa wynikającego z Załącznika nr 3.

7. Brak przestrzegania uregulowań wewnętrznych w zakresie prowadzenia ewidencji i dokumentacji finansowo-księgowej, tj.:

7.1. polityki (zasad) rachunkowości określającej zakładowy plan kont, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 23/2012 Dyrektora Cmentarza Komunalnego w Radomiu z dnia 31.12.2012r, poprzez::

a) ujęcie na koncie analitycznym 730-001 „Groby murowane do pogrzebu”

- faktury za sprzedaż grobu murowanego 2-osobowego za żywota, która powinna być ujęta na koncie analitycznym 730-003 „Groby murowane za żywota”,

- faktury za sprzedaż elementów do budowy grobów, która powinna być ujęta na koncie analitycznym 730-002 „Elementy do budowy grobów”.

b) zaewidencjonowanie na koncie analitycznym 730-002 „Elementy do budowy grobów” faktury za sprzedaż grobu 2-osobowego do pogrzebu, zamiast na koncie analitycznym 730-001 „Groby murowane do pogrzebu”

7.2. Zarządzenia nr 2/2015 Dyrektora Cmentarza Komunalnego w Radomiu z dnia 05.01.2015r. w sprawie zasad kontroli dokumentów księgowych dla Cmentarza Komunalnego w Radomiu obowiązującego od 01.01.2015r., w tym:

a) § 13 pkt 3 poprzez brak umieszczenia na fakturach i rachunkach stanowiących postawę dokonania wydatku klauzuli „zapłacono gotówką, przelewem dnia podpis.....”,

b) § 14 pkt 2c poprzez brak wskazania przy dekretacji daty, pod jaką dowód powinien zostać zaksięgowany.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora z dnia 02.09.2015r. (Załącznik nr 7 do protokołu) „od momentu kontroli (protokołu)” dane te są umieszczane na fakturach i rachunkach.

7.3. Zarządzenia nr 1/2015 z 05.01.2015r. w sprawie wykazu osób upoważnionych do podpisywania dokumentów finansowo-księgowych Cmentarza Komunalnego w Radomiu pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, dokonania wstępnej kontroli finansowej oraz zatwierdzenia dokumentów finansowo- księgowych, poprzez dokonywanie kontroli merytorycznej, w przypadku faktur za transport gotówki wraz z jej

ochroną, przez pracownika nie wskazanego do tej czynności.

Zaleca się:

1. Dokonać przeksięgowania kwot z tytułu sprzedaży w 2015r.:

- grobów murowanych na konto analityczne 730-003 „Groby murowane za żywota”,
- elementów do budowy grobów na konto analityczne 730-002 „Elementy do budowy grobów”,
- grobów do pogrzebu na konto analityczne 730-001 „Groby murowane do pogrzebu”.

2. Dostosować postanowienia Zarządzenia nr 1/2015 z 05.01.2015r. w sprawie wykazu osób upoważnionych do podpisywania dokumentów finansowo-księgowych Cmentarza Komunalnego w Radomiu pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, dokonania wstępnej kontroli finansowej oraz zatwierdzenia dokumentów finansowo-księgowych, w zakresie kontroli merytorycznej faktur za transport gotówki wraz z jej ochroną do potrzeb zakładu.

3. Przestrzegać obowiązujących w zakładzie uregulowań wewnętrznych w zakresie prowadzenia ewidencji i dokumentacji finansowo-księgowej.

8. Brak dokumentacji umożliwiającej ilościowe i wartościowe rozliczenie rzeczywistego zużycia materiałów:

a) pobranych z magazynu, tj.:

- cementu, wapna, przy jednoczesnym ustaleniu średniomiesięcznej normy zużycia wapna, tj. bez uzależnienia jej od ilości grobów, do których to wapno było wykorzystywane,
- bloczków betonowych i walcówki.

Przedłożono jedynie dokumenty rozchodowania materiałów z magazynu.

b) odniesionych bezpośrednio w koszty, w przypadku zakupu elementów z drutu zbrojeniowego zakupionego, wg opisu umieszczonego na fakturze, do naprawy ogrodzenia.

9. Brak dokumentacji w zakresie przyjęcia i zużycia nieodpłatnie otrzymanego w 2014r. od Zakładu Usług Komunalnych w Radomiu drewna w ilości 10 mp. oraz brak ujęcia w księgach rachunkowych cmentarza operacji gospodarczych z tym związanych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora z dnia 02.09.2013r. drewno zostało zużyte do palenia w piecu CO w sezonie zimowym 2014/2015. „Zużyto węgla mniej od ilości według normy, to wskazuje niezbicie, że oprócz węgla do palenia w piecu CO używano drewna.”

10. Brak pisemnego powierzenia odpowiedzialności materialnej pracownikom, którzy faktycznie wykonywali obowiązki magazyniera. Odpowiedzialność tą powierzono pracownikom w trakcie kontroli.

Zaleca się:

1. W celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U.2013.885 ze zm.):

a) wprowadzić procedury zlecania i rozliczania drobnych robót remontowych i napraw wykonywanych systemem gospodarczych na potrzeby zakładu umożliwiające rozliczenie rzeczywistego zużycia materiałów,

b) opracować procedury i dokumentację niezbędną do rozliczenia rzeczywistego zużycia materiałów na cele statutowe zakład pobranych z magazynu z uwzględnieniem norm ich zużycia, w przypadku możliwości ich określenia.

c) opracować wewnętrzne procedury w zakresie ewidencjonowania przychodu i dokumentowania rozchodu nieodpłatnie otrzymanych materiałów,

d) zadania skutkujące odpowiedzialnością materialną, powierzać pracownikom w formie pisemnej, nie później niż w dniu ich faktycznego przyjęcia.

2. Przestrzegać art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (j.t.Dz.U.2013.330 ze zm.) poprzez ujmowanie w księgach rachunkowych zakładu wszystkich operacji gospodarczych, w tym również w zakresie przychodowania i rozchodowania nieodpłatnie otrzymanych materiałów, w tym pozyskanego drewna na opał.

11. W umowie zawartej w dniu 20.04.2015r., dotyczącej nasadzenia 11 świerków serbskich, nie określono parametrów tych świerków, co nie daje możliwości weryfikacji ceny ich zakupu. Postanowienia umowy nie zawierały również odesłania do decyzji przywołanej przez Dyrektora w wyjaśnieniach z dnia 02.09.2015r.

12. W protokole odbioru robót sporządzonym w dniu 28.04.2015r. i podpisanym przez inspektora nadzoru budowlanego i Kierownika ds. organizacyjnych i kadrowych, jako osoby reprezentujące cmentarz, wskazano świerki syberyjskie zamiast świerki serbskie.

Zaleca się:

1. W umowach z firmami zewnętrznymi umieszczać szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, a w szczególności parametry tego przedmiotu mające kluczowe znaczenie dla obowiązków nałożonych na zamawiającego.

2. W celu zapewnienia wykazania zgodności wykonanych prac z postanowieniami zawartymi w umowach, dołożyć wszelkiej staranności przy sporządzaniu dokumentacji potwierdzającej wykonanie zleconych prac.

13. Brak stworzenia możliwości dla osób fizycznych bezgotówkowego dokonywania płatności przy jednoczesnym ponoszeniu opłat z tytułu konwoju gotówki do banku oraz prowizji za przyjmowane wpłaty gotówkowe.

Zaleca się:

W celu stworzenia możliwości dla osób fizycznych bezgotówkowego dokonywania płatności, wprowadzić obrót bezgotówkowy, np. przelewy bankowe, terminal płatniczy.