

WK.0913/239/K-26/02

Pan
Roman Jarosz
Przewodniczący Związku Komunalnego
„Wodociąg Lisowice”
z/s w Prochowicach

Rynek 1
59-230 PROCHOWICE

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 Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 8 do 26 kwietnia 2002 r. kontrolę kompleksową Związku Komunalnego „Wodociąg Lisowice” z/s w Prochowicach. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 30 kwietnia 2002 r. (bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną) i przekazanym Panu Przewodniczącemu.

Stwierdzono niepełną realizację wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonej w 1995 r. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Związku Komunalnego. W Statucie Związku nie zostały jednoznacznie określone zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Zasady te, do czasu kontroli, nie były uregulowane przepisami wewnętrznymi, normującymi zagadnienia: obiegu i kontroli dowodów księgowych, zakładowego planu kont, gospodarki kasowej, przeprowadzania inwentaryzacji, gospodarki drukami ścisłego zarachowania. Kierownik jednostki nie określił także szczegółowych procedur sprawowania kontroli wewnętrznej wymaganych przepisami:

- art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.) – zgodnie z którym jednostka powinna była posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości, a w szczególności: zakładowy plan kont, obejmujący wykaz kont księgi głównej (ewidencji syntetycznej), przyjęte zasady księgowania na nich operacji gospodarczych oraz wyceny aktywów i pasywów, a także zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych (ewidencji analitycznej) i ich powiązania z kontami księgi głównej, wykaz stosowanych ksiąg rachunkowych oraz opis systemu przetwarzania danych,
- § 11 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz.Urz. Min. Fin. Nr 14, poz. 60), według którego podstawą prowadzenia rachunkowości jest właściwy plan kont, stanowiący załącznik do powołanego zarządzenia, uzupełniony co najmniej o wykaz kont analitycznych, które winny być prowadzone do poszczególnych kont syntetycznych; przepis obowiązywał do 31 grudnia 2000 r., a od 1 stycznia 2002 r., obowiązuje rozporządzenie 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),

- § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz.U. Nr 40, poz. 174) stanowiącego, że do obowiązków głównego księgowego jednostki należy opracowywanie projektów przepisów wewnętrznych wydawanych przez kierownika jednostki, dotyczących prowadzenia rachunkowości, a w szczególności: zakładowego planu kont, obiegu dokumentów (dowodów księgowych), zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji; przepis obowiązywał do 31.12.2000 r., aktualnie sprawy powierzenia obowiązków i odpowiedzialności głównemu księgowemu reguluje art. 35a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.),
- art. 4 ust. 4, a od 1 stycznia 2002 r. art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – zgodnie z którym odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, ponosi kierownik jednostki,
- art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obowiązującymi od 1 stycznia 2001 r., stanowiącego, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych sprawuje nadzór w zakresie gospodarowania środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności i celowości. Od 1 stycznia 2002 r., zgodnie ze znowelizowaną treścią ww. artykułu kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Związek Komunalny posiadał w banku jeden rachunek bieżący. Operacje na rachunku bankowym jednostki (symbol konta 130) podlegały ewidencyjnemu przeprowadzeniu operacji na koncie budżetu (symbol konta 139), a mimo to obroty i salda wymienionych kont od 1997 r. nie były zgodne. Na koncie 130 nie została zachowana zasada czystości obrotów, poprzez brak wprowadzenia dodatkowych technicznych zapisów ujemnych do zwrotów nadpłat. Obowiązek zachowania tej zasady wynikał z zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r...., a obecnie z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r.... (powyżej wymienione).

Organ stanowiący Związku Komunalnego nie dokonał wyboru banku do obsługi budżetu. Zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinien wykonywać bank wybrany przez organ stanowiący danej jednostki w trybie określonym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Obsługę bankową budżetu prowadził Bank Spółdzielczy w Lubinie Oddział w Prochowicach, w oparciu o umowę z dnia 3 stycznia 2000 r., zawartą przez Zarząd Związku Komunalnego, na czas nieoznaczony. Naruszony tym został art. 73 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. z 1998 r. Dz.U. Nr 119, poz. 773 z późn. zm.) stanowiący, że umowy w sprawach zamówień publicznych nie mogą być zawierane na czas nieoznaczony. Zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymagało wcześniejszej zgody Prezesa Urzędu.

Księgi rachunkowe były prowadzone poza siedzibą Związku Komunalnego. Zarząd Związku Komunalnego powierzył ich prowadzenie „HEMIZ-BIS” s.c. w Prochowicach. W zaświadczeniu o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej tego podmiotu, nie zostało wymienione świadczenie usług w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z przepisami art. 11 ust. 3 ustawy z dnia

29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.) księgi rachunkowe mogą być prowadzone poza siedzibą zarządu jednostki w razie powierzenia ich prowadzenia osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce nie posiadającej osobowości prawnej uprawnionej do świadczenia takich usług.

Stosowany program komputerowy do prowadzenia księgowości Związku zawierał zarówno konta budżetu, jak i konta jednostki. Przepisy zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości (...), obowiązującego do końca 2000 r. stanowiły, że podstawą prowadzenia rachunkowości mogą być odrębne plany kont: dla budżetu i dla jednostki. Od 1 stycznia 2002 r. w tym zakresie obowiązuje § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

Kontrola dokumentacji księgowej za kwiecień 2001 r. wykazała, że dowody stanowiące podstawę realizacji wydatków Związku Komunalnego zaewidencjonowane na kontach jednostki i budżetu, nie podlegały kontroli wewnętrznej pod żadnym względem - stwierdzono brak podpisów na dowód przeprowadzenia kontroli. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości dowody księgowe powinny być rzetelne, tj. zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji, którą dokumentują, i wolne od błędów rachunkowych. Powinny być także kompletne - zawierające m.in. cechy wymienione w art. 21 ust. 1 pkt 6 wymienionej ustawy, tj. stwierdzenie zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca księgowania oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Dekretacja wpisana została nietrwałym zapisem, tj. ołówkiem, bez podpisu osoby wskazującej sposób księgowania tych dowodów.

Na wszystkich dokumentach stanowiących podstawę operacji na rachunku bankowym Związku Komunalnego (gotówkowych i bezgotówkowych), podpisy składali przedstawiciele „HEMIZ-BIS” s.c. w Prochowicach, w oparciu o „Kartę wzorów podpisów” do rachunku bankowego. Upoważnienie do dysponowania rachunkiem bankowym Związku z 24.01.1996 r. obejmowało m.in. Henryka Chojnackiego, który nie był współnikiem spółki cywilnej. Dodać należy, że w 2001 r. łączna kwota faktur VAT wystawionych przez „HEMIZ-BIS” s.c. w Prochowicach dla Związku Komunalnego za świadczone usługi w zakresie obsługi, eksploatacji i konserwacji urządzeń zaopatrzenia wsi w wodę oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych Związku Komunalnego wynosiła 313.261 zł (na koniec roku występowało zobowiązanie w wysokości 11.911 zł), co stanowiło 70 % ogółu poniesionych w tym czasie wydatków przez Związek (431.834 zł).

Wysokość wydatków poniesionych w 2001 r. na rzecz „HEMIZ-BIS” s.c. w Prochowicach, fakt powierzenia tej Spółce - jedną umową z 1.05.1997 r. - prowadzenia ksiąg rachunkowych Związku Komunalnego dotyczącej dochodów i kosztów oraz świadczenia usług związanych z obsługą, eksploatacją i konserwacją urządzeń zaopatrzenia wsi w wodę oraz realizacją wydatków na podstawie dowodów źródłowych niesprawdzonych pod żadnym względem wskazują, że w Związku Komunalnym nie funkcjonował system wewnętrznej kontroli.

Umowa z „HEMIZ-BIS” s.c. w Prochowicach z dnia 1.05.1997 r., o której wyżej mowa, zawarta została przez Zarząd Związku i na czas nieokreślony z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Przepis art. 73 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych stanowił, że umowy w sprawach zamówień publicznych nie mogą być zawierane na czas nieoznaczony, a zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymaga wcześniejszej zgody Prezesa Urzędu.

W umowie nie zostało określone wynagrodzenie, jako element przedmiotowo istotny, by umowa była ważna. Umowa nie regulowała zasad i sposobu rozliczeń Spółki ze Związkiem Komunalnym, a także nie zawierała zapisów zabezpieczających interesy finansowe Związku Komunalnego.

Członkom Zgromadzenia, Zarządu i Komisji Rewizyjnej Związku Komunalnego wypłacane były diety, podczas gdy z § 17 Statutu Związku wynika, że członkowie zgromadzenia i zarządu oraz przewodniczący zarządu pełnią funkcje nieodpłatnie. Sprawa diet dla Komisji Rewizyjnej nie została uregulowana w Statucie.

W raportach kasowych ujęte zostały rozchody gotówki z tytułu diet w kwocie 120 zł, której przyjęcie nie zostało stwierdzone podpisem.

W formie ryczałtu pieniężnego wypłacany był Piotrowi Gniteckiemu, wykonującemu prace zlecone, zwrot kosztów używania do celów służbowych motoroweru (do jazd lokalnych) nie będącego własnością pracodawcy. Podstawą wypłaty ryczałtu była „Umowa o używanie prywatnego samochodu pracownika dla celów służbowych” z 2.04.1998 r. (przyznany limit przebiegu kilometrów - 300), zawarta na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 41, poz. 239). Przepis § 1 powołanego rozporządzenia stanowił, że podstawą zwrotu tych kosztów jest umowa cywilnoprawna zawarta między pracodawcą a pracownikiem. Konstrukcja umowy przewidziana została dla pracownika, nie dla wykonawcy prac zleconych. Od 1 stycznia 2002 r. sprawy powyższe reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 27, poz. 271).

Zastosowana stawka umorzenia środków trwałych (4 %) nie odpowiadała przepisom ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 95, poz. 1101) w związku § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1999 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie amortyzacji środków trwałych ... (Dz.U. Nr 100, poz. 1175). Od 1 stycznia 2002 r., zgodnie z § 5 ust. 2 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), środki trwałe umarza się i amortyzuje, przy zastosowaniu stawek określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, albo stawek określonych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

W sprawozdaniu Rb-27S rocznym z wykonania planu dochodów budżetowych za 2001 r. w rubryce „Nadpłaty” wykazana została kwota 13.922 zł, która w całości nie stanowiła faktycznych nadpłat z tytułu opłat za wodę, lecz zawierała zobowiązania wobec kontrahentów - na losowo wybranej próbie stwierdzono 2 takie przypadki w łącznej kwocie 12.287 zł, a w sprawozdaniu Rb-28S rocznym z wykonania planu wydatków budżetowych za 2001 r. w rubryce „Zaległości” wykazany został stan „0”. Ponadto, wykazana kwota wydatków w wysokości 430.369 zł, nie była zgodna z faktycznie poniesionymi wydatkami w 2001 r., które wynosiły 431.833 zł (konto jednostki - 130, po uwzględnieniu wyjaśnienia zawartego w załączniku nr 8 do protokołu kontroli, oraz konto budżetu - 902). Różnica wynosiła 1.464 zł.

W sprawozdaniach: Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za 2001 r. oraz Rb-N o stanie należności za 2001 r., wykazane zostały stany zerowe, mimo iż z ksiąg

rachunkowych wynikały salda nadpłat i zaległości. Wymienionymi nieprawidłowościami naruszone zostały przepisy zawarte w załączniku nr 2 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279).

Do głównych przyczyn powstania nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy zaliczyć: brak wewnętrznych przepisów mających na celu uregulowanie gospodarki finansowej i opisu przyjętych zasad rachunkowości, niezorganizowanie systemu funkcjonowania kontroli wewnętrznej, a także brak nadzoru ze strony Zarządu Związku Komunalnego nad gospodarką finansową Związku Komunalnego.

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Przewodniczącego, 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. Opracowanie i wprowadzenie do stosowania przepisów wewnętrznych gwarantujących prawidłową gospodarkę finansową Związku Komunalnego. Zorganizowanie i zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli finansowej, stosownie do wymogów art. 35a ustawy o finansach publicznych.
2. Doprowadzenie do zgodności z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591) sprawy prowadzenia ksiąg rachunkowych Związku Komunalnego, zgodnie z którym podmiot prowadzący księgi rachunkowe poza siedzibą jednostki winien posiadać uprawnienia do świadczenia takich usług – poprzez ustalenie, czy firma „HEMIZ - Bis” s.c. spełnia ten wymóg.
3. Zweryfikowanie treści umowy z 1.05.1997 r. w sprawie świadczenia określonych usług, zawartej przez Zarząd Związku Komunalnego z ww. kontrahentem, z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych, pod względem jej ważności, jako że nie został w niej określony przedmiotowo istotny element jakim jest wynagrodzenie, oraz terminu jej obowiązywania, ponieważ zawarta została na czas nieoznaczony, niezgodnie z art. 73 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 z późn. zm.), a także doprowadzenie jej do zgodności z ustawą o zamówieniach publicznych, ustawą o rachunkowości i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.); uregulowanie zasad i sposobu rozliczeń ww. Spółki za świadczone usługi ze Związkiem Komunalnym i wprowadzenie ustaleń zabezpieczających interes Związku Komunalnego
4. Przygotowanie stosownych materiałów dla Zgromadzenia Związku Komunalnego w celu dokonania wyboru banku do obsługi bankowej budżetu Związku Komunalnego, zgodnie z dyspozycją art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
5. Doprowadzenie do zgodności z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych umowy zawartej z Bankiem Spółdzielczym w Lubinie Oddział w Prochowicach, w zakresie terminu jej obowiązywania.
6. Przestrzeganie zasady czystości obrotów na koncie jednostki 130 „Rachunek bieżący”.
7. Doprowadzenie do zgodności sald i obrotów konta budżetu 139 „Rachunek bieżący” z saldami i obrotami konta jednostki 130, w związku z ewidencyjnym przeprowadzaniem operacji bankowych na koncie 139.

8. Bezwzględne zaprzestanie ujmowania w raportach kasowych dowodów rozchodu, na których brak podpisów potwierdzających odbiór gotówki.
9. Doprowadzenie do zgodności z postanowieniami Statutu sprawy wypłat diet członkom Zgromadzenia, Zarządu i Komisji Rewizyjnej Związku Komunalnego.
10. Zastosowanie stawek amortyzacyjnych środków trwałych określonych w ustawie z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 95, poz. 1101), lub ich określenie przez Zarząd Związku Komunalnego, zgodnie z § 5 ust. 2 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).
11. Sporządzanie sprawozdawczości budżetowej zgodnie z „Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącą załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279). Wykazywanie w sprawozdaniach rzetelnych danych.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 i 4 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

Janusz Mikulicz

Przewodniczący Zgromadzenia

Związku Komunalnego „Wodociąg Lisowce”

z/s w Prochowicach

Dodatkowa informacja wynikająca z zał. nr 3 do protokołu kontroli

Propozycja Prezesa PPU „HEMIZ” Sp. z o.o. dotycząca zawarcia umowy z HEMIZ-BIS dla uzyskania jaśniejszego rozdziału kosztów firmy i Związku Komunalnego, zaakceptowana została przez Zarząd Związku Komunalnego - Protokół z posiedzenia Zarządu Związku Komunalnego odbytego w dniu 24.01.1996 r. Data podpisania umowy ze Sp. z o.o. - 29.01.1996 r. Data podpisania umowy ze Spółką cywilną - 1.05.1997 r.

„HEMIZ-BIS” s.c. w Prochowicach, do Ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy w Prochowicach, wpisana została 21.02.1996 r. (Zaświadczenie z 21.02.1992 r. - pozycja 815/96. Data rozpoczęcia działalności gospodarczej - 1.03.1996 r.).