

Wrocław, 23 lutego 2000 roku

WK.0913/142/K-64/99

**Pan
Zdzisław Mieszkowski
Przewodniczący Zarządu Związku
Wodociągów i Kanalizacji w Jeleniej Górze**

**Plac Piastowski 12
58-560 Jelenia Góra**

Na podstawie art.1 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. nr 85, poz. 428 z późn. zm.) przeprowadzona została w okresie od 6 grudnia 1999 roku do 5 stycznia 2000 roku kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Związku Wodociągów i Kanalizacji w Jeleniej Górze. Zakres przedmiotowy oraz szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół kontroli podpisany bez zastrzeżeń w dniu 5 stycznia 2000 roku przez Przewodniczącego Zarządu Związku i Główną Księgową.

Związek Wodociągów i Kanalizacji w Jeleniej Górze działalność w zakresie zaopatrzenia Gmin członkowskich w wodę, gospodarki ściekami oraz realizacji zadań inwestycyjnych w ww. zakresie, prowadzi za pośrednictwem utworzonej jednostki organizacyjnej – Przedsiębiorstwa Związku Wodociągów i Kanalizacji „Wodnik” Spółka z o.o w Jeleniej Górze. Wobec powyższego, działalność Związku poza ewidencją księgową związaną z jego funkcjonowaniem, ogranicza się jedynie do ewidencji księgowej niektórych operacji gospodarczych dotyczących realizowanych zadań, stanowiących cel i przedmiot działalności Związku (na przykład do ewidencji środków pieniężnych na finansowanie inwestycji oraz poniesionych nakładów inwestycyjnych. PZWik „Wodnik” Spółka, zgodnie z uchwałą Zgromadzenia Związku, ponosi również koszty utrzymania pomieszczeń użytkowanych przez Związek oraz obsługi technicznej i organizacyjnej Związku.

Kontrola realizacji dochodów i wydatków Związku, sprawozdawczości budżetowej oraz prowadzenia ewidencji księgowej wykazała szereg niedociągnięć organizacyjnych i naruszenia obowiązujących regulacji prawnych zawartych zwłaszcza ustawie z 29 września 1994 roku o rachunkowości. Nie spełnione zostały między innymi następujące wymogi prawne.

W zakresie spraw organizacyjnych.

Statut Związku ani też inne uchwały Związku nie określają zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej oraz zakresu jej uprawnień. Do powyższego zobowiązuje art. 18a pkt 5 w związku z art. 69 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 1996 roku nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

W Zakładowym planie kont nie określono przyjętych w jednostce zasad księgowania operacji gospodarczych (treść i korespondencja kont) oraz wyceny aktywów i pasywów, jak również zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązań z kontami księgi głównej, nie sporządzono także wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych oraz wykazu zbiorów stanowiących księgi rachunkowe na nośnikach czytelnych dla komputera, co stanowi o niewypełnieniu dyspozycji art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. nr 121, poz. 591 z późn. zm.).

W przepisach wewnętrznych Związku nie określono terminów i częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych.

Do opracowania projektów przepisów wewnętrznych zobowiązana jest Główna Księgowa na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 1991 roku w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. nr 40, poz. 174 z późn. zm.).

W zakresie funkcjonowania księgowości

Urządzenia księgowe nie są prowadzone w formie określonej zarządzeniem nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 roku 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).

Dla rachunkowości budżetowej nie prowadzono ewidencji księgowej organu finansowego. Ewidencja operacji pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Związku, ogranicza się do ujęcia na tym koncie wpływu oraz spłaty pożyczki. W 1998 roku nie zostały objęte ewidencją na koncie rachunku bieżącego budżetu między innymi środki pieniężne z tytułu czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie 1.888.262 zł oraz w kwocie 192.487,55 zł z tytułu partycypacji DDOKP we Wrocławiu w przedsięwzięciu inwestycyjnym.

W związku z dokonywaniem kompensat pomiędzy należnościami z tytułu dochodów budżetowych – czynszu dzierżawnego, a zobowiązaniami z tytułu wydatków inwestycyjnych, stwierdzono księgowanie operacji finansowych na koncie rachunku budżetu Związku, na podstawie polecenia księgowania, co narusza przepis § 4 zarządzenia nr 46 z 1 sierpnia 1995 roku w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont..., z uwagi na brak kasowego wykonania budżetu. W ujęciu kasowym dokumentem źródłowym jest wyciąg bankowy.

W zakresie prowadzenia ewidencji operacji gospodarczych właściwych dla jednostki oraz prawidłowości dokumentów stanowiących podstawę zapisów księgowych stwierdzono, że:

księgi rachunkowe zawierają księgowania nietypowe i niejasne, w swojej treści (dla przykładu na koncie 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje” ewidencjonowane są kwoty niezgodne z ujętymi na wyciągach bankowych),

dowody księgowe - polecenia księgowania nie spełniają wymogów określonych w art. 21 ustawy o rachunkowości, gdyż brak jest podpisów osoby sporządzającej i sprawdzającej oraz pełnej treści dokonanej operacji gospodarczej.

W zakresie gospodarki pieniężnej

Z kasjerką nie została zawarta umowa o przyjęcie odpowiedzialności materialnej za powierzone wartości pieniężne, wymagane na podstawie art. 124 §1 Kodeksu pracy.

Kontrola sposobu dokumentowania operacji kasowych wykazała brak udokumentowania wydatku w kwocie 133 zł (raport kasowy nr 3 /98). W czasie trwania kontroli dokonano zwrotu nienależnie pobranej gotówki.

Nie przestrzega się obowiązku wpisywania daty odbioru gotówki z kasy przez osoby kwitujące odbiór gotówki na listach wypłat wynagrodzeń dla pracowników Związku oraz listach wypłat dla członków Komisji Rewizyjnej. W następstwie powyższego niemożliwe jest stwierdzenie, czy przeprowadzone operacje gospodarcze podlegają ujęciu w raporcie kasowym pod datą rzeczywistego rozchodu gotówki, bądź ustalenie jak długo przechowywana jest nie podjęta gotówka w kasie (listy wypłat rozchodowywane są w raporcie kasowym w pełnej wysokości).

W zakresie gospodarki drukami ścisłego zarachowania stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie ewidencji asygnat kasowych, polegające na nieujmowaniu ilościowego przychodu, rozchodu i stanu końcowego druków. Wobec braku ilościowego rozliczenia druków, prowadzona księga druków ścisłego zarachowania nie spełnia swojej funkcji.

Związek nie posiada dowodów zakupu asygnat kasowych, w trakcie kontroli nie wskazano również innego źródła pochodzenia druków. Asygnaty kasowe KW będące w użyciu nie posiadają nadanych uprzednio kolejnych numerów.

Na dzień 31.12.1998 roku inwentaryzacją nie objęto asygnat kasowych KW „Kasa wypłaci”. W przypadku asygnat KP „Kasa przyjmie” stwierdzono niezgodność między liczbą asygnat zrealizowanych w 1998 roku oraz liczbą wykazaną w wynikach inwentaryzacji.

Za prawidłową gospodarkę, ewidencję i zabezpieczenie druków ścisłego zarachowania, zgodnie z pkt 3 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo- księgowych Związku Wodociągów i Kanalizacji odpowiedzialna jest Główna Księgowa Związku.

Zgromadzenie Związku Wodociągu i Kanalizacji do 31.12.1998 r. nie podjęło uchwały wskazującej Bank Zachodni do prowadzenia obsługi bankowej budżetu Związku, a po 1.01.1999 r. nie dokonało wyboru tego banku w trybie określonym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych, jak jest to wymagane art. 134 ust.1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U z 1998 r. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

W zakresie rozrachunków

Nie został zweryfikowany na dzień 31.12.1998 roku w drodze pisemnego potwierdzenia salda, stan zobowiązań w kwocie 839.649,94 zł wobec PZWik oraz stan należności w kwocie 612.545,18 zł od Gminy Piechowice i DDOKP we Wrocławiu, do czego zobowiązują przepisy art. 26 ust.1 ustawy z 29 września 1994 o rachunkowości.

W księgach rachunkowych 1998 roku nie ujęto faktur w łącznej kwocie 132.291,43 zł za roboty inwestycyjne wykonane w 1998 roku, zarachowano je w księgach 1999 roku. Naruszono tym zasadę memoriału zawartą w art. 6 powołanej ustawy o rachunkowości.

Kontrola wykazała regulowanie zobowiązań i należności w Związku w okresie od 2 do 12 miesięcy od daty wystawienia faktury. Zobowiązanie w łącznej kwocie 839.649,94 zł wobec Przedsiębiorstwa Związku Wodociągów i Kanalizacji „Wodnik” z tytułu realizacji zadań inwestycyjnych, które powstało w okresie od czerwca do grudnia 1998 roku, ostatecznie zostało uregulowane 30 listopada 1999 roku. Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań wobec PZWik „Wodnik” wynikały w głównej mierze z opóźnień płatności należności przez inwestora (współinwestora). W dwóch przypadkach opóźnienia wynikły również z braku bieżącego obciążenia inwestora przez Związek (po 1,5 miesiącach wystawiono faktury na łączną kwotę 302.187 zł) oraz przetrzymania przez Związek środków inwestora (przez 6 miesięcy kwoty 69.468,0 zł).

W zakresie dochodów i wydatków budżetu Związku

W badanej jednostce w 1998 i 1999 roku od nieterminowych wpłat należności z tytułu czynszu dzierżawnego nie pobierano i nie dochodzono kwot odsetek karnych, pomimo określenia w treści umów o dzierżawę, terminów płatności i obowiązku pobierania odsetek w przypadku zwłoki w terminowym uiszczeniu należności.

Przy określaniu zasad wynagradzania pracowników Związku nie stosowano przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 9 lipca 1990 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. nr 111 z 1993 r., poz. 493 z późn. zm). Zgodnie z zawartymi umowami o pracę oraz podjętymi uchwałami Zgromadzenia Związku, pracownicy Związku otrzymują wynagrodzenie zryczałtowane pomimo, iż powołane przepisy o wynagrodzeniach pracowników samorządowych nie przewidują możliwości wynagradzania pracownika w formie miesięcznego wynagrodzenia zryczałtowanego. Przepisy nie dają również Zgromadzeniu uprawnień do swobodnego kształtowania zasad wynagradzania pracowników oraz składników wynagrodzeń.

Umowy o pracę zawarte z członkami Zarządu i księgową Bronisławą Sokołowską oraz pisma zwiększające wysokość wynagrodzenia, nie określają kategorii zaszerzegowania, co jest niezgodne z przepisami cytowanego rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Zgromadzenie Związku w dniu 23.12.1998 roku (uchwałą nr 182/98) ustaliło zryczałtowane wynagrodzenie miesięczne dla członków Komisji Rewizyjnej. Wydatki z tego tytułu ujęte w §25 – „Różne wydatki na rzecz osób fizycznych” w 1999 roku wyniosły 13.200 zł. Wynagrodzenie wypłacane jest co miesiąc na podstawie listy płac w łącznej kwocie 1.100 zł. W obowiązującym stanie prawnym żaden organ nie posiada uprawnień do ustalania miesięcznego stałego wynagrodzenia dla osób, które pozostają w ramach innego stosunku prawnego niż stosunek pracy.

Na poleceniach wyjazdu służbowego nie były składane każdorazowo oświadczenia pracownika o przysługującej lub nie uldze na dany środek transportu, wymaganego na podstawie § 5 ust. 12

rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1 czerwca 1998 roku w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. nr 69, poz. 454). Ponadto stwierdzono przypadki nieokreślenia celu wyjazdu służbowego.

Badając prawidłowość przyznawania i rozliczania limitów kilometrów na używanie samochodów prywatnych do celów służbowych, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- przyznaniu limitu kilometrów bez zawarcia stosownej umowy, wymaganej na podstawie §1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy,
- niepotrąceniu z kwoty ryczałtu należności za okresy nieobecności w miejscu pracy z powodu podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin oraz urlopu wypoczynkowego; w następstwie powyższego nienależnie wypłacono łączną kwotę 148,61 zł, która w trakcie kontroli została zwrócona na rachunek bieżący budżetu Związku.

Zadanie pn. remont konstrukcji złożeń biologicznych na Miejskiej Oczyszczalni Ścieków w Jeleniej Górze, zgodnie z umową nr 944 o wykonanie robót budowlanych z 24.09.1997 roku zakończone 31.12.1997 roku było zrealizowane bez uprzedniego zaplanowania środków na jego realizację w budżecie Związku na 1997 rok. Zadanie ujęto w budżecie Związku na 1998 roku (przyjętym uchwałą nr 141 Zgromadzenia Związku z marca 1998 roku) i w § 36 „Usługi materialne” na jego realizację zaplanowano kwotę 250.000 zł. Nastąpiło zatem przekroczenie przez Zarząd Związku uprawnień do podejmowania decyzji należących do właściwości Zgromadzenia Związku. Omawiane zadanie nie zostało zrealizowane w terminie i stosownie do postanowień §12 umowy nr 944, wykonawca powinien być obciążony karami umownymi z tytułu nieterminowej realizacji zadania.

Stwierdzono nieudokumentowanie wydatku w kwocie 30.000 zł, czym naruszono art. 20 ust.1 pkt 2 ustawy o rachunkowości stanowiący, że podstawą zapisów w księgach rachunkowości są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. O kwotę tę zwiększone zostały nakłady inwestycyjne oraz zwiększono wartość środka trwałego – przyłącza wodociągowe. Środki pieniężne na podstawie porozumienia z 20 października 1997 r. zawartego pomiędzy Zarządem Związku a Prezydentem Miasta Jeleniej Góry, Dyrektorem WDD w Jeleniej Górze, MPGK w Jeleniej Górze i Zakładem Energetycznym w Jeleniej Górze, przekazane zostały na rzecz Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Jeleniej Górze.

Analiza umów o wspólną realizację zadania inwestycyjnego oraz o pełnienie czynności zastępstwa inwestycyjnego, zawartych pomiędzy Zarządem Gminy Miejskiej Jelenia Góra, a Zarządem Związku Wodociągów i Kanalizacji oraz Przedsiębiorstwem Związku Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. „Wodnik”- inwestorem zastępczym wskazuje, że wobec dokonanego wyboru rozwiązań, nie wyodrębnione zostały w rachunkowości wszystkie operacje gospodarcze istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Związku, stosownie do wymogów przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

W następstwie powyższego brak możliwości pełnego rozliczenia finansowego zadania inwestycyjnego, w Związku bądź w PZWiK „Wodnik”. W Związku nie jest prowadzona ewidencja rozrachunków z wykonawcą zadania inwestycyjnego i poza jego kontrolą pozostają obowiązki PZWiKu „Wodnik” w zakresie bieżących płatności na rzecz wykonawcy zadania inwestycyjnego. Natomiast PZWiK nie posiada danych o wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych, niezbędnych do rozliczenia inwestycji. W zawartych umowach, brak jednoznacznego określenia podmiotu zobowiązanego do całościowego rozliczenia zadania inwestycyjnego. Obowiązki z zakresu rozliczenia prowadzonych inwestycji powierzone zostały jednocześnie Związkowi i PZWiK „Wodnik”.

Przyjęty obieg faktur tj. od wykonawcy do PZWiK, z PZWiK do Związku i ze Związku do inwestora (współinwestora) oraz przepływ środków finansowych do wykonawcy, tj. tak jak w przypadku faktur lecz w przeciwnym kierunku, znacznie opóźnia terminowość regulowania zobowiązań wobec wykonawcy zadania inwestycyjnego. Jak wykazała kontrola, zobowiązanie wobec Przedsiębiorstwa Hydrotechnicznego i Rurociągów Energetycznych Energopol - 7 w Poznaniu uregulowano w terminie co najmniej 97 dni od daty wystawienia przez niego faktury (o ile zostało uregulowane). W Związku nie ma możliwości ustalenia daty uregulowania zobowiązania przez PZWiK „Wodnik”. Zgodnie z umową zawartą z wykonawcą zobowiązanie powinno być uregulowane w terminie 14 dni od daty dostarczenia faktury.

Uregulowania prawnego wymagają między innymi takie zagadnienia jak: z czyich środków PZWiK „Wodnik” czy Związku pokrywane są kary umowne, w sytuacji gdy PZWiK nie wywiązuje się z postanowień umownych wobec wykonawcy zadania inwestycyjnego oraz określenie czy środki finansowe otrzymane od wykonawcy robót z tytułu niedotrzymania warunków umownych pozostają w dyspozycji PZWiK czy Związku.

Przedstawiając powyższe do wiadomości Panu Przewodniczącemu Związku Wodociągów i Kanalizacji w Jeleniej Górze Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. nr 85, poz. 428 z późn. zm) wnosi o wyeliminowanie wszystkich nieprawidłowości i uchybień opisanych w protokole w szczególności:

1. Przeanalizowanie zapisów umów trójstronnych, określających obowiązki stron w zakresie gospodarki inwestycyjnej, celem przyjęcia właściwych rozwiązań zapewniających między innymi prawidłowe rozliczenie zadań inwestycyjnych oraz bieżące, sprawne regulowanie zobowiązań wobec wykonawcy zadań.
2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz wytycznymi zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 roku w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont... (Dz. Urz. Min. Fin. nr 14, poz. 60).

3. Zobowiązanie Głównego Księgowego do opracowania przepisów wewnętrznych wyczerpująco opisujących przyjęte zasady rachunkowości i innych przepisów niezbędnych do prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej Związku.
4. Potwierdzanie stanu należności i zobowiązań na koniec każdego roku obrachunkowego w drodze pisemnego potwierdzenia salda. Bieżące regulowanie zobowiązań.
5. Terminowe wystawianie faktur z tytułu czynszu dzierżawnego. Naliczanie odsetek za zwłokę od nieterminowych wpłat należności z tytułu czynszu dzierżawnego zgodnie z zawartymi umowami.
6. Dokumentowanie poniesionych wydatków dowodami źródłowymi, zgodnie z wymogami ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.
7. Przestrzeganie zasady rzetelnego sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu.
8. Dostosowanie zasad wynagradzania pracowników Związku do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 1993 roku nr 111, poz. 493 z późn. zm.).
9. Przypisanie do zwrotu wynagrodzenia nienależnie wypłaconego członkom Komisji Rewizyjnej.
10. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 20 marca 1998 roku w sprawie warunków ustalania zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. nr 41, poz. 239).
11. Wylimitowanie pozostałych nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub 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 Józef Kusiak

Przewodniczący Zgromadzenia

Związku Wodociągów i Kanalizacji w Jeleniej Górze