

Wrocław, 13 września 2010 roku

WK.60/350/K-60/10

**Pan  
Krzysztof Kowalski  
Kierownik Zakładu Gospodarki Komunalnej  
i Mieszkaniowej w Międzylesiu**

**Pl. Wolności 16  
57 – 530 Międzylesie**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), przeprowadziła w okresie od 27 maja do 2 lipca 2010 r. kontrolę gospodarki finansowej Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Międzylesiu. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz przekazano Panu Kierownikowi w dniu podpisania.

Kontrolą objęto losowo wybrane i udokumentowane operacje finansowo – gospodarcze dokonane w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2010 r. z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i bieżącego.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

#### **W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli wewnętrznej**

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (zwanej dalej Zakładem lub ZGKiM) od daty przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w zakład budżetowy tj. od dnia 27 sierpnia 1991 r. do dnia zakończenia kontroli, żaden z kierujących jednostką kierowników, nie wprowadził procedur kontroli wewnętrznej. Zgodnie z przepisem art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), a od 1 stycznia 2010 r. art 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Ponadto w myśl art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. kierownik jednostki jest obowiązany do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W Zakładzie nie wprowadzono do stosowania zasad (polityki) rachunkowości, wymaganych przepisami art. 10 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), poza obowiązującym od dnia 1 września 1991 r. zakładowym planem kont – stanowiącym jedyną dokumentację zasad rachunkowości, który jednak nie zawierał informacji, wymaganych przepisami art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a mianowicie nie

określono w nim roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy), metody ustalania wyniku finansowego i wyceny aktywów i pasywów (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy), wykazu ksiąg rachunkowych oraz opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów (art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Ewidencjonowanie należności z tytułu należności czynszowych, rozliczeń za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, wywozu nieczystości oraz naliczanie wynagrodzeń pracowników prowadzono przy użyciu programów komputerowych niezatwierdzonych do użytkowania przez Kierownika Zakładu, co było niezgodne z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Stosownie do ww. przepisów, w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera kierownik jednostki ustala pisemnie opis systemu informatycznego, zawierający wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określa wersję oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

W obowiązującym w Zakładzie planie kont podstawę prawną stanowią przepisy Zarządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości, które utraciło moc 1 stycznia 1995 r.. Na skutek braku aktualizacji zakładowego planu kont oraz niedostosowaniu go do potrzeb jednostki ewidencja operacji gospodarczych prowadzona była na kontach nieprzewidzianych do stosowania w planie kont, dotyczyło to wszystkich kont zespołu „4” oraz kont o numerach: 080, 2314, 290, 401, 3020, 7404, 870. W myśl przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zakładowy plan kont - jako element dokumentacji polityki rachunkowości – winien być ustalany w formie pisemnej i aktualizowany przez kierownika jednostki.

Pomimo stosowania w ZGKiM druków oznaczonych jako druki ścisłego zachowania, takich jak KW „kasa wypłaci”, KP „kasa przyjmie”, kart drogowych i czeków gotówkowych w jednostce nie opracowano zasad regulujących gospodarkę tymi drukami, ani nie wskazano osób za nią odpowiedzialnych.

### **W zakresie sprawozdawczości budżetowej i planów finansowych**

Księgi rachunkowe ZGKiM, w zakresie ewidencji zobowiązań i należności nie spełniały wymogu sprawdzalności określonego dla nich w art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości, bowiem na ich podstawie nie można było uzyskać danych na temat należności i zobowiązań wymagalnych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-N i Rb-Z za 2009 rok. Zgodnie z przepisami art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości - zapisy w księgach rachunkowych powinny być usystematyzowane według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań. Wymóg dostosowania ewidencji księgowej do potrzeb sprawozdawczości wynika również z postanowień przepisów § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości

oraz planów kont (...) oraz § 8 ust. 2 rozporządzenie Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.). W myśl przywołanych przepisów plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań budżetowych na podstawie ewidencji księgowej. Ponadto niedostosowanie ewidencji Zakładu do potrzeb sprawozdawczości dotyczyło również nieuwjmowania należności Zakładu we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, pomimo obowiązku sporządzania Rb – 30 w szczególowości: dział, rozdział, paragraf, co przewidywał § 22 ust. 1 załącznika nr 33 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a od 8 lutego 2010 r. - § 13 ust. 1 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości (Dz.U. Nr 20, poz. 103).

Na skutek błędnej interpretacji przepisów stan środków obrotowych na 2009 r. został ustalony niezgodnie z zasadami wynikającymi z § 48 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybie postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno - prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.) i został zawyżony o kwotę 49.166,67 zł.

#### **W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków**

Na skutek nieuregulowania przez kolejnych kierowników ZGKiM gospodarki kasowej, w raportach kasowych nie ujmowano wypłaty zaliczek udzielanych pracownikom na zakup materiałów i usług. Ujęciu podlegały dopiero faktury dokumentujące zakupy, co następowało po kilku dniach od daty udzielania zaliczki. Brak ewidencji wypłacanych zaliczek w raportach kasowych naruszał przepis art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego dowody księgowe powinny być rzetelne, tj. zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują. Spowodowało to również niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych wymagane przepisem art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym ujęcie wpłat i wypłat gotówkowych musi nastąpić w tym samym dniu, w którym zostały dokonane. Jednocześnie wypłata zaliczek nie była ewidencjonowana na kontach rozrachunkowych pracowników, którzy dysponowali zaliczkami, wbrew przepisom art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, co uniemożliwiało ustalenie kwoty wypłaconych zaliczek poszczególnym pracownikom i sposobu ich rozliczenia.

W wyniku braku regulacji gospodarki kasowej, wypłata wynagrodzeń na łączną kwotę 79.374,67 zł oraz ekwiwalentów za używanie odzieży własnej i pranie odzieży na łączną kwotę 8.310,35 zł następowała na podstawie niesprawdzonych i niezatwierdzonych do wypłaty list, które nie zawierały też stwierdzenia zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, w myśl którego dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych. Powyższe stwierdzono na podstawie list wypłat za miesiące grudzień 2009 r. i styczeń 2010 r. Listy wypłat ekwiwalentów za używanie odzieży własnej i pranie odzieży dodatkowo nie były oznaczone numerem identyfikacyjnym, datą sporządzenia i dokonania czynności, czego wymagał art. 21 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy o rachunkowości. Brak numeru identyfikacyjnego oraz brak dekretacji

stwierdzono ponadto na dowodach wpłaty za dostarczanie wody, wywóz śmieci oraz czynszu za najem lokali, co uniemożliwiało ich powiązanie z operacją wprowadzoną do ksiąg rachunkowych. Dowody wpłaty były przechowywane w kopertach, na których nanoszono dekretację a do ksiąg rachunkowych wprowadzano zbiorcze kwoty wynikające z dowodów przechowywanych w kopertach, bez możliwości ustalenia dowodu źródłowego. Taki sposób prowadzenia ewidencji spowodował brak sprawdzalności ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencjonowania wpłat. W myśl art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

Ewidencja w księgach rachunkowych operacji dokonywanych na rachunku bieżącym jednostki następowała zbiorczymi kwotami w oparciu o dekrety, które nie posiadały podpisów osoby sporządzającej i sprawdzającej. Brak wskazania ujęcia w księgach stwierdzono również na dokumentach zakupu materiałów. Powyższym naruszono przepis art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2010 r. Zakład zapłacił odsetki z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań: w 2009 r. w kwocie 2.786,16 zł, w I kwartale 2010 r. w kwocie 907,60 zł. Ponadto opóźnienia w regulowaniu opłat za gospodarcze wykorzystanie środowiska stwierdzono w przypadku opłat należnych za II półrocze 2009 r., gdzie opóźnienie wyniosło ponad 4 miesiące. Z art. 35 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a od 1 stycznia 2010 r. art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Pomimo użytkowania przez ZGKiM programów komputerowych służących do naliczania płac, rozrachunków z tytułu dostawy wody, wywozu śmieci czy należności czynszowych, nie były ujęte w ewidencji księgowej, a zgodnie z definicją art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o rachunkowości, autorskie prawa majątkowe, prawa pokrewne, licencje, koncesje stanowią wartości niematerialne i prawne, które podlegają ujęciu na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”.

### **W zakresie przychodów Zakładu**

Wbrew § 6 pkt 4 umów o wywóz nieczystości stałych oraz § 9 pkt 6 umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w jednostce nie naliczano i nie pobierano odsetek z tytułu nieterminowych wpłat. Kwota niepobranych odsetek od 15 objętych kontrolą dłużników, za okres od 1 stycznia 2007 r. do 1 kwietnia 2010 r. lub daty faktycznej zapłaty wyniosła 784,28 zł.

Kierownik Zakładu w terminie do 30 kwietnia 2010 r. nie sporządził informacji o wysokości udzielonych ulg w spłacie należności Zakładu za 2009 rok, czym naruszył postanowienia § 8 Uchwały Nr X/59/07 Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych Gminy Międzyzlesie z tytułu należności

pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, oraz udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności a także wskazania organów do tego uprawnionych.

Rozłożenia na raty zadłużenia w kwocie 5.791,62 zł (pismo L.dz. IT.71400 z 26 listopada 2009 r.) dokonał Burmistrz Międzyzylesia, a zadłużenia w kwocie 812,74 zł (pismo L.dz. 834/2009 z 29 września 2009 r.) Kierownik Działu Gospodarki Komunalnej, co było niezgodne z § 3 Uchwały Nr X/59/07 Rady Miejskiej, w myśl którego uprawnionym do udzielania ulg jest wyłącznie Kierownik jednostki, jeżeli wierzytelność nie przekracza 5.000,00 zł, a jeżeli kwota zadłużenia przekracza 5.000,00 zł po zasięgnięciu opinii Komisji ds. budżetu i finansów Rady Miejskiej. Rozstrzygnięcia te nie zawierały postanowień o natychmiastowej wymagalności wierzytelności wraz z odsetkami ustawowymi, jeżeli dłużnik uchybi warunkom rozstrzygnięcia, czego wymagał zapis § 5 pkt 4 Uchwały Nr X/59/07. W trakcie kontroli nieprawidłowość ta została usunięta.

ZGKiM pobierał opłaty za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków płynnych od odbiorców, którzy nie posiadali urządzeń do pomiaru poboru wody, na podstawie stawek zatwierdzanych przez Kierownika Zakładu pomimo braku zatwierdzonych przez Radę Miejską stawek ryczałtowych. Takie postępowanie było niezgodne z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: z 2006 r. Dz. U. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), stosownie do którego taryfy podlegają zatwierdzeniu przez radę gminy. Ponadto Kierownik ustalał stawki opłat za dostarczanie wody i odprowadzenie ścieków dla budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych niezgodnie z postanowieniem § 18 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Międzyzylesie, wprowadzonego Uchwałą Rady Miejskiej Nr V/35/03 z dnia 4 lutego 2003 r., który w przypadku braku wodomierza, przewidywał określenie ilości zużytej wody na podstawie przeciętnych norm zużycia określonych zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków tj. po uwzględnieniu wyposażenia gospodarstwa domowego w instalacje m.in. takie jak wodociąg, ubikacja/brak ubikacji, łazienka/ brak łazienki. Wymóg uwzględnienia przy ustalaniu przeciętnej normy zużycia wody wyposażenia gospodarstwa domowego w urządzenia związane z dostawą wody wynika również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. Nr 8, poz. 70). Obowiązek sporządzenia taryf umożliwiających prawidłowe naliczenie opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków dla wszystkich odbiorców i przedłożenia go do zatwierdzenia Radzie Miejskiej na mocy art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę należy do Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

Pomimo braku upoważnienia wyrażonego uchwałą organu stanowiącego i braku uchwał rady w indywidualnych sprawach, umowy na dzierżawę lokali użytkowych sporządzanych po dniu 22 października 2007 r., zawierano na czas nieokreślony. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w brzmieniu nadanym mu przepisem art. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr

173, poz. 1218), zgodnie z którym dzierżawa nieruchomości na czas nieokreślony należy do kompetencji Rady Miejskiej.

### **W zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi**

ZGKiM zarządzał 56 wspólnotami mieszkaniowymi, pomimo braku osoby posiadającej licencję do zarządu kwalifikowanego wspólnotami mieszkaniowymi, wbrew wymogom wynikającym z przepisów art. 189 w związku z art. 184 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami, zarządzanie nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości może być powierzone podmiotom tworzonym w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości tj. osoby fizyczne posiadające licencję zawodową nadaną w trybie przepisów rozdziału 4, regulującego „Nadawanie uprawnień i licencji zawodowych rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami i zarządcom nieruchomości oraz orzekanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej”.

Przepisy wewnętrzne ZGKiM nie regulowały zasad kalkulacji i obciążania wspólnot mieszkaniowych za roboty remontowe i eksploatacyjne wykonywane przez pracowników Zakładu, a także zasad ich sprawdzania. Brak tych regulacji spowodował obciążanie wspólnot w oparciu o skomplikowany sposób wyliczania kosztów robót (uwzględniający stawkę godzinową pracownika, narzuty na wynagrodzenie i odpis na ZFŚS, koszty zużytych materiałów powiększane o koszty zakupu inne dla każdego miesiąca), uniemożliwiający, bez dostępu do wielu dokumentów źródłowych weryfikacji wysokości tych kosztów. Nie uregulowanie tych zasad stanowiło niewypełnienie przez kolejnych Kierowników Zakładu obowiązków dotyczących kontroli finansowej wynikających z art. 44 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 1 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którymi kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej, która dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, a od 1 stycznia 2010 r. nałożonych przepisem art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wbrew postanowieniom uchwał podjętych przez 13 wspólnot mieszkaniowych w sprawie utworzenia funduszu remontowego, ZGKiM reprezentujący w tych wspólnotach gminę, do dnia 31 grudnia 2009 r. nie przekazywał ustalonych wpłat na wyodrębniony rachunek funduszu remontowego, zaległość z tego tytułu według stanu na 31 grudnia 2009 r. wyniosła 24.008,47 zł. Od stycznia 2010 r. Zakład rozpoczął dokonywanie bieżących wpłat należności z tego tytułu. We wcześniejszym okresie kwoty z tytułu funduszu remontowego należne od Zakładu, nie były naliczane i wykazywane w ewidencji księgowej Zakładu, co było naruszeniem przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który nakazuje wprowadzenie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

## **W zakresie kosztów Zakładu**

Pracownik zatrudniony na stanowisku Kierownika Oczyszczalni nie spełniał wymagań kwalifikacyjnych dla stanowiska kierownik działu, określonych w załączniku Nr 1 do Regulaminu Wynagradzania z 29 czerwca 2009 r., zgodnie z którymi dla tego stanowiska było wymagane wyższe wykształcenie.

Kierownikowi Zakładu wypłacono należności za podróże służbowe odbyte na podstawie niezatwierdzonych przez pracodawcę poleceń wyjazdów, wbrew dyspozycji art. 77<sup>5</sup> § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.), zgodnie z którą należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową należą się pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe.

Rozliczanie rachunków kosztów podróży służbowych następowało również na podstawie poleceń wyjazdu służbowego, które nie zawierały danych w zakresie pojemności silnika samochodu prywatnego, którym odbyto podróż służbową, dane te były niezbędne do ustalenia prawidłowych należności z tytułu kosztów przejazdu, której wysokość zgodnie z § 2 rozporządzenia 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 niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.) oblicza się jako iloczyn przejechanych kilometrów i stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu określoną dla danej pojemności silnika samochodu.

Ponadto wbrew przepisowi § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1990 z późn. zm.), pracownikowi, którego podróż służbowa trwała ponad 10 godzin nie wypłacano 1/2 należnej diety.

Na skutek nieuregulowania w przepisach wewnętrznych zasad sprawdzania i zatwierdzania rachunków kosztów podróży, wypłata należności z tego tytułu następowała na podstawie dokumentów niesprawdzonych pod względem merytorycznym, w jednym przypadku również pod względem formalno – rachunkowym, a w przypadku podróży odbywanych przez główną księgową na podstawie rachunków kosztów podróży niezatwierdzonych do zapłaty przez inną osobę upoważnioną do wykonywania tych czynności.

Pomimo obowiązku wynikającego art. 44 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych z , a od dnia 1 stycznia 2010 r. przepisów art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, kolejne osoby sprawujące funkcję Kierowników Zakładu nie uregulowały w przepisach wewnętrznych zasad dokumentowania, rozliczania, kontroli wydatków związanych z eksploatacją pojazdów i sprzętu, pomimo dysponowania przez Zakład na dzień 31 grudnia 2009 r. - 15 pojazdami. Nie ustalono także dla nich norm zużycia paliwa, posługując się przy rozliczaniu zużycia paliwa przepisami Zarządzenia z dnia 19 września 1975 r. Ministra Komunikacji w sprawie norm zużycia paliw płynnych

w eksploatacji pojazdów samochodowych (Monitor Polski Nr 30, poz. 190), uchylonymi z dniem 10 listopada 1988 r.

W ewidencji środków trwałych Zakładu nie ujęto 6 budynków wymienionych w załącznikach do Uchwały Nr 11/1/2000 Zarządu Miejskiego w Międzyzlesiu z dnia 15 marca 2000 r., którymi ZGKiM zarządzał i pobierał opłaty czynszowe od lokali usytuowanych w tych budynkach. Ponadto budynki te nie zostały objęte inwentaryzacją, która była przeprowadzana metodą spisu z natury według stanu na 30 grudnia 2009 r.. Taki sposób przeprowadzenia spisu z natury był niezgodny z postanowieniem art. 26 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który przewiduje objęcie spisem z natury znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do użytkowania.

**Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędnej interpretacji, a także brak należytej kontroli wewnętrznej przejawiającej się brakiem nadzoru przełożonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Kierownik ZGKiM oraz Główna Księgowa.**

#### WNIOSKI POKONTROLNE

**Przedstawiając powyższe Panu Kierownikowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), wnosi o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację poniższych wniosków:**

1. Niezwłoczne opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte dla ZGKiM zasady/politykę rachunkowości, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 10 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.);
2. Prowadzenie komputerowej ewidencji księgowej z tytułu należności czynszowych, rozliczeń za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, wywozu nieczystości i naliczanie wynagrodzeń pracowników wyłącznie przy użyciu programów zatwierdzonych przez kierownika jednostki do stosowania w ZGKiM stosownie do przepisu art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
3. Dostosowanie zakładowego planu kont do potrzeb jednostki zgodnie z zasadą wyrażoną w § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. 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 (Dz.U. Nr 128, poz. 861);



4. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych wyłącznie na kontach ustalonych w zakładowym planie kont zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
5. Prowadzenie ewidencji księgowej w sposób umożliwiający sporządzanie obowiązujących ZGKiM sprawozdań, zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości, w szczególności ujmowanie wpływów należności wykazywanych w sprawozdaniu Rb – 30 we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z przepisami § 13 ust. 1 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz wykazywanie w sprawozdaniach Rb – N i Rb – Z danych w zakresie należności i zobowiązań na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej jednostki stosownie do postanowień § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia;
6. Opracowanie i wprowadzenie procedur kontroli wewnętrznej (obejmujących również gospodarkę drukami ścisłego zarachowania), w celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej Zakładu, zgodnie z przepisami art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.);
7. Bieżące ujmowanie w raportach kasowych wszystkich operacji dot. wpłat i wypłat gotówki, w szczególności wypłat zaliczek, zgodnie z przepisami art. 22 ust. 1 i art. 24 ust. 4 pkt 3 ustawy o rachunkowości, w myśl których dowody księgowe powinny być zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, a ujęcie wpłat i wypłat gotówkowych musi nastąpić w tym samym dniu, w którym zostały dokonane;
8. Zaprowadzenie kont rozrachunkowych dla pracowników, którym udzielane są zaliczki i ewidencjonowanie wypłaconych zaliczek na tych kontach, zgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, w myśl którego konta ksiąg pomocniczych prowadzi się dla rozrachunków z pracownikami;
9. Wypłacanie środków pieniężnych, w szczególności wynagrodzeń oraz ekwiwalentów za używanie i pranie odzieży w oparciu o sprawdzone i zatwierdzone dowody księgowe oraz oznaczone numerem i datą sporządzenia, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1,4 i 6 ustawy o rachunkowości;
10. Ujmowanie w księgach rachunkowych dowodów księgowych spełniających wymogi art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości i ewidencjonowanie ich w sposób pozwalający na identyfikację zapisu w księgach rachunkowych z dowodem księgowym na wszystkich etapach przetwarzania danych co nakazuje art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości;
11. Ujmowanie w księgach rachunkowych dowodów księgowych zawierających stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zgodnie z art 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
12. Zaewidencjonowanie wszystkich wykorzystywanych w pracy ZGKiM programów komputerowych na właściwych do tego kontach wskazanych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad

- rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...);
13. Przestrzeganie obowiązku terminowego regulowania zaciągniętych zobowiązań i zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, celem niedopuszczenia do uszczuplenia środków publicznych wskutek zapłaty odsetek, stosownie do wymogów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
  14. Naliczanie i pobieranie odsetek z tytułu nieterminowych wpłat za wywóz nieczystości oraz dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zgodnie z zapisami § 6 pkt 4 umów o wywóz nieczystości stałych oraz § 9 pkt 6 umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków;
  15. Ustalanie stanu środków obrotowych na koniec każdego roku obrotowego zgodnie z § 48 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybie postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno - prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.), czyli w wysokości nieprzekraczającej 1/6 rocznych planowanych na rok następny kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń;
  16. Sporządzanie przez Kierownika ZGKiM w terminie do 30 kwietnia następnego roku informacji o wysokości udzielonych ulg, według stanu na 31 grudnia, zgodnie z postanowieniem § 8 Uchwały Nr X/59/07 Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych Gminy Międzyzlesie z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, oraz udzielania innych ulg w spłaceniu tych należności a także wskazania organów do tego uprawnionych;
  17. Przestrzeganie przez Kierownika Zakładu postanowień § 3 i § 5 pkt 4 Uchwały Nr X/59/07 Rady Miejskiej w zakresie rozkładania na raty zadłużenia, w tym poprzez zasięganie opinii Komisji ds. budżetu i finansów, w przypadku zadłużenia przekraczającego 5.000,00 zł oraz zamieszczania postanowień o natychmiastowej wymagalności wierzytelności w wydawanych decyzjach;
  18. Sporządzanie przez ZGKiM taryf opłat (cen i stawek) za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, uwzględniających wszystkich odbiorców, zgodnie z § 18 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta i Gminy Międzyzlesie wprowadzonego Uchwałą Rady Miejskiej Nr V/35/03 z dnia 4 lutego 2003 r. oraz przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. Nr 8, poz. 70) i przedkładanie sporządzonych taryf do zatwierdzenia Radzie Miejskiej stosownie do wymogu określonego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: z 2006 r. Dz. U. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.);
  19. Pobieranie opłat za dostarczanie wody i odprowadzenie ścieków płynnych w wysokościach wynikających z zatwierdzonych przez Radę Miejską taryf;

20. Zawieranie umów na dzierżawę lokali użytkowych na czas nieokreślony wyłącznie za zgodą Rady Miejskiej wyrażoną w uchwale tego organu, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w świetle którego do wyłącznej właściwości Rady należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad czynności te mogą być dokonywane wyłącznie za zgodą rady gminy. Dokonanie weryfikacji zawartych umów dzierżawy i doprowadzenie ich do zgodności z obowiązującym w tym zakresie prawem;
21. Niezwłoczne pozyskania osoby posiadającej licencję do zarządu wspólnotami mieszkaniowymi w celu sprawowania tego zarządu zgodnie z wymogami art. 189 w związku z art. 184 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.);
22. Opracowanie i wprowadzenie do stosowania procedur kontroli i szczegółowych zasad ustalania i obciążania opłatami za świadczone przez Zakład usługi, na rzecz wspólnot mieszkaniowych w celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej wynikającej z art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
23. Bezwzględne wykazywanie w księgach rachunkowych należnych od ZGKiM kwot na fundusze remontowe poszczególnych wspólnot mieszkaniowych, zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz niezwłoczne przekazanie na wydzielony rachunek bankowy zaległych wpłat z tego tytułu; Powiadomienie Izby o terminie usunięcia nieprawidłowości w zakresie naliczania i przekazywania należnego wspólnotom funduszu remontowego oraz wprowadzenia zgodnego z prawem zarządzania wspólnotami;
24. Przestrzeganie postanowień Regulaminu wynagradzania pracowników z dnia 29 czerwca 2009 r., a w szczególności w zakresie powierzanie stanowisk kierowników działu osobom spełniającym wymogi kwalifikacyjne określone dla tego stanowiska w załączniku nr 1 do Regulaminu;
25. Odbywanie przez Kierownika Zakładu podróży służbowych wyłącznie na podstawie poleceń wyjazdu służbowego zatwierdzonego przez pracodawcę, zgodnie z art. 77<sup>5</sup> § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.), lub osobę upoważnioną przez pracodawcę do dokonywania tych czynności;
26. Rozliczanie i wypłacanie należności z tytułu podróży służbowych na podstawie dokumentów zawierających kompletne dane, pozwalających na prawidłowe ustalenie wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych, w oparciu przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub

samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 z późn. zm.) oraz rozporządzenia 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 niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.);

27. Uregulowanie przez Kierownika Zakładu w przepisach wewnętrznych zasad dokumentowania, rozliczania i kontroli wydatków związanych z eksploatacją pojazdów służbowych i sprzętu oraz ustalenie dla nich norm zużycia paliwa, celem zapewnienia realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
28. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności ewidencji majątku gminnego powierzonego Zakładowi do użytkowania z podjętą przez Zarząd Miejski w Międzylesiu Uchwałą Nr 11/1/2000 z dnia 15 marca 2000 r. Powiadomienie Izby o wynikach podjętych działań;
29. Przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątkowych zgodnie z zasadami określonymi przepisami art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości, w szczególności przeprowadzanie spisu z natury zgodnie ze stanem rzeczywistym;

**Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystawieniu 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

Tomasz Korczak

Burmistrz Miasta i Gminy Międzylesie