

## Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej i majątkiem Zakładu Gospodarki Komunalnej w Lubniewicach

Celem kontroli Zakładu Gospodarki Komunalnej w Lubniewicach (zwanego dalej Zakładem Komunalnym lub ZGK) było sprawdzenie prawidłowości realizacji, dokumentowania i ewidencjonowania gospodarki finansowej oraz gospodarki posiadany majątkiem, w tym szczególnie:

1. Zagadnienia organizacyjno – prawne dotyczące funkcjonowania Zakładu Komunalnego.
2. Przepisy wewnętrzne regulujące gospodarkę finansową i majątkiem Zakładu Komunalnego, w tym:
  - a) polityka rachunkowości,
  - b) procedury kontroli finansowej (kontrola zarządcza).
3. Prawidłowość wypełniania zadań statutowych.
4. Prawidłowość gospodarki finansowej, w tym:
  - a) plany finansowe w latach 2009 i 2010 oraz ich realizacja,
  - b) gospodarka kasowa i obrót bezgotówkowy (rachunki bankowe),
  - c) ewidencja księgowa, w tym rozrachunki.
5. Prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych.
6. Gospodarka składnikami majątku, w tym:
  - a) ewidencja majątku,
  - b) inwentaryzacja,
  - c) przeglądy budowlane,
7. Prawidłowość udzielania zamówień ze środków publicznych.
8. Gospodarowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Kontrolą objęto gospodarkę finansową Zakładu Komunalnego za okres od 01 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010r.

Ustaleń dokonano na podstawie dowodów księgowych, planów finansowych i sprawozdań, ewidencji księgowej, teczek akt osobowych oraz wyjaśnień i informacji ustnych Główniej Księgowej i Kierownika Zakładu Komunalnego.

### I. Informacje ogólne

Zakład Komunalny utworzony został uchwałą Nr XIV/73/91 Rady Gminy w Lubniewicach z dnia 07 września 1991r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego. Pierwszy statut nadany został Zakładowi Komunalnemu uchwałą Nr XIV/74/91 Rady Gminy



### **III. Podsumowanie i wnioski**

Ustalenia kontroli wskazują na występowanie w Zakładzie Komunalnym szeregu uchybień zarówno w zakresie przepisów wewnętrznych, jak też ewidencji gospodarki finansowej i majątku, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań.

I tak:

#### **1. W zakresie przepisów i uregulowań wewnętrznych stwierdzono:**

- a) brak powierzenia głównej księgowej obowiązków wynikających z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz potwierdzenia o niekaralności, wymaganego zapisem art. 54 ust. 2 pkt 3 ustawy;
- b) brak określenia formy władania nieruchomościami będącymi w posiadaniu ZGK służące do realizacji zadań statutowych;
- c) żaden przepis wewnętrzny Zakładu nie określa ilości etatów w pionie technicznym;
- d) nie wszyscy pracownicy otrzymali zakresy obowiązków;

- e) obowiązujący w ZGK regulamin pracy podpisał dwóch przedstawicieli załogi, natomiast nie ma potwierdzenia, że z jego treścią zapoznano wszystkich pracowników, a obowiązek taki wynika z art. 104<sup>3</sup> ustawy Kodeks pracy;
- f) regulacje dotyczące polityki rachunkowości wprowadzono do stosowania zarządzeniem Nr 1/2002 Kierownika Zakładu Komunalnego z dnia 31.01.2002r., z mocą obowiązującą od dnia 01.01.2002r. i do dnia kontroli nie uaktualniano za wyjątkiem zmiany numeracji zbiorów danych wprowadzonych w dniu 01.01.2004r.;
- g) stosowanie do prowadzenia ksiąg rachunkowych programu komputerowego nie spełniającego wymogów ustawy o rachunkowości z powodu:
- nie posiadania funkcji automatycznego numerowania pozycji wprowadzanego do dziennika dokumentu, co wymagane jest zapisem art. 14 ust. 4 ustawy,
  - braku możliwości wprowadzenia daty operacji gospodarczej podanej w dowodzie księgowym oraz daty zapisu dokumentu w księgach rachunkowych, a wymóg taki wynika z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
- h) zakładowy plan kont nie zawiera konta pozabilansowego 995 – „*Zaangażowanie środków zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych*”, które wymagane było rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) obecnie obowiązuje rozporządzenie rozporządzeniu 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 (Dz.U. Nr 128, poz. 861);
- i) w instrukcja kasowa ustala, że ZGK może przeznaczać bieżące wpływy do kasy uzyskane z prowadzonej działalności na uzupełnianie niezbędnego zapasu gotówki oraz pokrywanie wydatków gotówkowych. Taki sposób postępowania jest niezgodny z powszechnie obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami pieniężnymi i naraża na niebezpieczeństwo niewłaściwego ich wykorzystania;
- j) Zakład nie posiadał procedur kontroli wewnętrznej wymaganych przepisem art. 47 ust. 3 obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) stanowiącym, że kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje procedury kontroli finansowej;
- k) Zakład nie posiada również zasad funkcjonowania kontroli zarządczej, o której mowa w przepisie art. 69 ust. 1 pkt 3 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), stanowiącym, że do kierownika

jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej;

l) obowiązujący w Zakładzie Komunalnym Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych narusza obowiązujące przepisy prawa z powodu:

- ustalenia o dofinansowaniu do wypoczynku organizowanego we własnym zakresie tylko na terenie kraju,

- uzależnienia wysokości pomocy socjalnej od przynależności do grupy pracowniczej (podział na pracowników oraz emerytów i rencistów) oraz od wysokości wynagrodzenia pracownika, zamiast od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej.

## **2. W zakresie prawidłowości wypełniania zadań statutowych stwierdzono, że:**

a) Zakład zawierał umowy z osobami trzecimi na wystawianie zezwoleń i pobór opłat za połów ryb na jeziorze Lubiąż i wypłatę prowizji za tą czynność. Z Urzędem Miejskim nie zawarto żadnego porozumienia dotyczącego zasadach rozliczania pobieranych opłat i terminów rozliczania z budżetem;

b) dochody z poboru opłat stanowiące dochód Gminy odprowadzono do budżetu pomniejszone o należne prowizje, podobnie czynił Zakład z opłatami targowymi;

c) lokalny transport zbiorowy dotyczący dowozu dzieci do szkół prowadzono bez posiadania harmonogramu dowozu oraz bez posiadania informacji o długości realizowanych tras przejazdu, a ilość przejechanych kilometrów potrzebną do obliczenia wysokości dotacji z budżetu Gminy ustalano na podstawie zapisów w kartach drogowych;

d) w kartach drogowych nie podawano przejechanej trasy, wprowadzając jedynie zapis o treści: „Dowóz i odwóz dzieci szkolnych”, czas pracy w godzinach od 7.00 do 15.00. Tak prowadzona dokumentacja uniemożliwia rozliczenie czasu pracy kierowcy wykonującego dowozy i prawidłowe obliczenie kosztów tych dowozów. Średnia ilość 50 kilometrów przejechanych dziennie wskazuje, że zarówno pojazdy, jak i kierowcy, nie byli efektywnie wykorzystani.

e) przyjęta do rozliczenia zużycia paliwa norma 22 litry na 100 km dla dwóch autobusów i 30 litrów dla jednego oraz faktycznie rozliczane co miesiąc zużycie paliwa, gdzie pomimo występowania przepału bądź oszczędności, brak jest w tej sprawie decyzji Kierownika Zakładu wskazuje na traktowanie gospodarki paliwowej w sposób mało znaczący.

## **3. W zakresie planów finansowych i ich realizacji**

Niejasności w tym obszarze kontroli dotyczyły jedynie trudności w ustaleniu zgodności z ewidencją księgową niektórych danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-30 oraz w sprawozdaniach finansowych. Dotyczyło to głównie:

a) w sprawozdaniach budżetowych Rb-30 - danych zawartych w wierszach: „K100 Inne zwiększenia”, „K110 Stan środków obrotowych na BO”, „P100 Inne zmniejszenia”, „W030 Pozostałe środki obrotowe, ”P 130 Stan środków obrotowych na koniec okresu sprawozdawczego”.

b) w sprawozdaniach finansowych (bilansie i rachunku zysków i strat): należności i zobowiązań oraz zmiany stanu produktów.

Wykazane w tych sprawozdaniach dane nie wynikają bezpośrednio z ewidencji księgowej, co powoduje konieczność ich obliczenia na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej na więcej niż jednym koncie. Jednak niezgodności danych na współpracujących ze sobą kontach powodowały wątpliwości kontrolujących co do prawidłowego ustalenia danych wykazanych w sprawozdaniach. Ewentualne rozbieżności nie mają jednak większego znaczenia z uwagi na fakt, że Zakład Komunalny nie jest podatnikiem podatku dochodowego, a stan środków obrotowych na koniec roku, nawet po wykazaniu przez kontrolę wyższej kwoty niż podano w sprawozdaniach, nie powoduje przekroczenia planowanej kwoty wynikającej z 1/6 wynagrodzeń z pochodnymi w roku następnym, którą Zakład zobowiązany byłby odprowadzić do budżetu Gminy.

Wskazane byłoby jednak prowadzenie ewidencji w sposób pozwalający na bezproblemowe uzyskanie danych do sporządzania sprawozdań.

#### **4. W zakresie gospodarki kasowej stwierdzono:**

a) prowadzenie obsługi bankowej na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony (art. 142 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych dopuszcza zawarcie umowy z bankami na okres do 5 lat):

b) brak wyodrębnienia obrotu kasowego zakładowego fundusz świadczeń socjalnych od działalności podstawowej, powodującego utrudnienia kontroli obrotów kasowych obu działalności;

c) realizowanie wydatków z kasy bez pobierania gotówki z rachunku bankowego lecz z przyjmowanych wpłat;

d) pobieranie zaliczki na zakupy materiałów i paliwa bez wniosków o zaliczkę;

e) zwracanie zaliczki po kilku dniach w całości do kasy na podstawie druku KP lub potrącania z wynagrodzenia na koniec miesiąca wskazuje na pobieranie zaliczek nie związanych z zakupami realizowanymi na potrzeby Zakładu Komunalnego.

#### **5. W zakresie ewidencji księgowej**

Z uwagi na prowadzenie kilku kierunków działalności Zakład Komunalny prowadzi ewidencje kosztów na kontach Zespołu 4 i Zespołu 5 oraz przychody na kontach Zespołu 7 z podziałem na poszczególne działalności.

Jednak numeracja oraz nazewnictwo kont syntetycznych w poszczególnych Zespołach kont oraz ustalony w tych Zespołach podział na kierunki działalności (Zespół 5 i Zespół 7) nie jest z sobą spójny, co nie pozwala na bezpośrednie ustalenie przychodów i kosztów według tych działalności.

Ponadto odpisy aktualizujące należności dokonywane były procentowo od kwoty należności ogółem (10%), zamiast od należności wątpliwych, jak stanowią przepisy ustawy o rachunkowości.

#### **6. W zakresie gospodarki majątkiem ustalono, że:**

Pierwsze wyposażenie Zakładu Komunalnego w majątek nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczym z dnia 29.11.1991r., sporządzonym na podstawie uchwały Nr XIV/73/91 Rady Gminy w Lubniewicach z dnia 07.09.1991r. o powołaniu Zakładu Gospodarki Komunalnej. Tymczasem przepis art. 56, w związku z art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) stanowi, że przy tworzeniu samorządowych jednostek organizacyjnych organ wykonawczy gminy oddaje tej jednostce nieruchomości w trwały zarząd w drodze decyzji.

- 1) brak decyzji o przekazaniu Zakładowi Komunalnemu nieruchomości w trwały zarząd.
- 2) uruchomienie w roku 2009 zakładowej stacji paliw z dystrybutorem i zbiornikiem o pojemności 5.000 litrów bez posiadania dokumentacji technicznej potwierdzającej dopuszczenie do eksploatacji zbiornika przez dozór techniczny.
- 3) brak poddania zbiornika paliwa normalizacji nie pozwala na ustalenie faktycznego stanu w nim paliwa.
- 4) brak w ewidencji majątku 6 lokalowego budynku znajdującego się w Lubniewicach Kolonia 3 będącego zarządzie Zakładu,
- 5) niepoddawanie ocenie stanu technicznego budynków w okresach pięcioletnich,
- 6) nieprowadzenie ksiąg obiektów budowlanych dla stacji uzdatniania wody w Lubniewicach, Jarnatowie, Gliśnie i Os. Świerczów oraz budynku agregatu prądotwórczego w Lubniewicach i przepompowni wody w Lubniewicach (książki założono w trakcie kontroli),
- 7) brak wpisów w ksiągkach obiektu budowlanego w części III dotyczącej spisu wymaganej dokumentacji technicznej obiektu (protokół odbioru, pozwolenia na użytkowanie obiektu względnie inwentaryzację obiektu).

#### **7. W zakresie zamówień publicznych stwierdzono:**

- 1) brak regulacji wewnętrznych ustalających zasady udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane. Z informacji Kierownika Zakładu wynika, że w latach 2009 i 2010 ponoszone wydatki nie przekraczały wartości 14 tys. euro i nie wymagały

stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Informacja nie do końca jest prawdziwa, ponieważ w przypadku zakupu paliwa w latach 2009 i 2010 przekroczony został próg 14 tys. euro, co wymagało stosowanie się do postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych.

#### **8. W zakresie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych**

- 1) dokonanie odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości zwiększonej dla pracowników zatrudnionych w warunkach uciążliwych w roku 2009 na czterech pracowników a w roku 2010 – na jednego, bez odpowiedniego udokumentowania zatrudnienia w warunkach uciążliwych;
- 2) przekazanie w roku 2009 odpisu po terminie ustalonym przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych;
- 3) nier refundowanie prowizji bankowych poniesionych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych;
- 4) ujmowanie prowizji bankowych na zmniejszenie Funduszu zamiast na koncie rozrachunkowym.

W trakcie kontroli usunięto niektóre uchybienia, jak np.:

- uzupełniono brakujące zakresy czynności pracowników oraz zaświadczenia o niekaralności głównej księgowej i pracownika księgowości,
- założono brakujące książki obiektów budowlanych.

Jednak w celu prawidłowego funkcjonowania Zakłady należałoby wyeliminować wszystkie stwierdzone nieprawidłowości, w tym szczególnie::

1. Opracować, bądź uaktualnić i wprowadzić do stosowania przepisy wewnętrzne, w tym:
  - a) politykę rachunkowości zawierającą ustalenia wymagane przepisami art. 10 ustawy o rachunkowości, tj.:
    - określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
    - metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego w zakresie, w jakim ustawa pozostawia jednostce prawo wyboru,
    - sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
      - zakładowy plan kont, ustalający wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
      - wykaz ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych



nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,

- opis systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opis systemu informatycznego, zawierającego 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 określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- system służący ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Opracowując zakładowy plan kont należy kierować się obowiązującym obecnie rozporządzeniem 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 (Dz.U. Nr 128, poz. 861), gdzie w załączniku nr 3 wykazane są zespoły kont do stosowania w samorządowych zakładach budżetowych.

#### b) procedury kontroli zarządczej

Przepis art. 69 ust. 1 pkt 3 obowiązującej od 01 stycznia 2010r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) stanowi, że do kierownika jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której celem – zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy – jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Z powyższego przepisu ustawy o finansach publicznych oraz ustaleń kontroli wynika, że w Zakładzie Komunalnym kontrola zarządcza nie funkcjonuje. Aby zapewnić funkcjonowanie kontroli zarządczej należałoby:

- opracować procedury wewnętrzne na podstawie obowiązujących przepisów prawa,
- dostosować ewidencję księgową do wymogów w zakresie sporządzania sprawozdań,
- ustalić ochronę zasobów,
- ustalić ryzyka występujące w realizacji poszczególnych zadań.

c) regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (zfśś)

Obowiązujący w Zakładzie Komunalnym do dnia kontroli Regulamin zfśś narusza obowiązujące przepisy prawa z powodu:

- ustalenia o dofinansowaniu do wypoczynku organizowanego we własnym zakresie tylko na terenie kraju;
- uzależnienia wysokości pomocy socjalnej od przynależności do grupy pracowniczej (podział na pracowników oraz emerytów i rencistów) oraz od wysokości wynagrodzenia pracownika, zamiast od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej.

2. wymogi ustawy o rachunkowości.

3. Przeprowadzić inwentaryzację majątku i dokonać jego rozliczenia, ujmując posiadany Uaktualnić program komputerowy FK do prowadzenia ksiąg rachunkowych o wersję spełniającą majątek w ewidencji w sposób określony przepisami ustawy o rachunkowości oraz ustalony w polityce rachunkowości (po jej uaktualnieniu i wprowadzeniu do stosowania).

4. Uregulować gospodarkę kasową w ten sposób, że środki pieniężne na wydatki gotówkowe należy pobierać z rachunku bankowego do kasy i na podstawie wniosku o zaliczkę pobierać z kasy na realizację zakupów na potrzeby Zakładu, a środki wpłacane przez kontrahentów do kasy odprowadzać na rachunek bankowy Zakładu. Wydzielić obrót kasowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych wprowadzając odrębne raporty kasowe.

5. Uregulować formę władania nieruchomościami będącymi w posiadaniu Zakładu.

6. Wprowadzić przejrzystą ewidencję kosztów do poszczególnych rodzajów działalności w powiązaniu z przychodami, umożliwiającą opracowanie rzetelnej kalkulacji stanowiącej podstawę określenia wysokości dotacji z budżetu Miasta.

Lubniewice, dnia 15 marca 2011r.

Informację opracowali:

mgr inż. Bogusław Moroz

inż. Włodzimierz Błaszkiwicz