

Wrocław, 8 września 2014 r.

WK.60/352/K-38/14

**Pan
Piotr Furtak
Przewodniczący Zarządu Związku Gmin
Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7**

**ul. Świdnicka 38
58-200 Dzierżoniów**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 9 do 25 lipca 2014 r., kontrolę gospodarki finansowej Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7 za lata 2012 – 2013. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 25 lipca 2014 r. i pozostawionym w jednostce.

Kontrola wykazała, obok obowiązków i zadań realizowanych prawidłowo, również uchybienia i nieprawidłowości, omówione szczegółowo w protokole kontroli. W toku kontroli podjęto działania by wyeliminować część nieprawidłowości. W szczególności nieprawidłowości i uchybienia zostały stwierdzone w niżej omówionych aspektach działalności Związku.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Związek nie posiada wyodrębnionego rachunku budżetu, a wszystkie dochody i wydatki budżetowe realizowane są bezpośrednio z rachunku bieżącego jednostki (konto 130). W załączniku nr 3 do zarządzenia Prezesa Związku nr 1/2011 z 5 stycznia 2011 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7, w ZPK Organu nie wskazano w jaki sposób dokumentowane są zapisy na koncie 133 „Rachunek budżetu”, ani roli jaką pełni konto 130 względem konta 133. W świetle art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację przyjętych w jednostce zasad (polityki) rachunkowości.

Na koniec maja i czerwca 2013 r. stan ewidencyjny konta 130 „Rachunek bieżący” nie odpowiadał stanowi faktycznemu rachunku bankowego (różnica odpowiednio w wysokości 39.000 zł i 13.000 zł), co było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 130 określonymi w ZPK jednostki (załącznik nr 4 do zarządzenia 1/2011), jak i 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, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających

siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289) wskazującymi, że zapisy na tym koncie są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem.

W ewidencji księgowej Związku nie znalazły odzwierciedlenia zmiany rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) polegające na wyodrębnieniu kont: 750 „Przychody finansowe”, 751 „Koszty finansowe”, 770 „Zyski nadzwyczajne”, 771 „Straty nadzwyczajne”, a ujęte w zarządzeniu nr 1/2011. Na koncie 750 „Przychody i koszty finansowe” ewidencjonowano obroty tytułem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w 2013 r. na kwotę 2.495.085 zł), podczas gdy w przyjętych w ZPK jednostki zasadach funkcjonowania kont wskazano, że: „Konto 720 służy do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych”.

Od maja 2013 r. nie prowadzono ewidencji na kontach Organu, a bilans z wykonania budżetu Związku sporządzono na podstawie zapisów w ewidencji księgowej jednostki. Powyższe naruszało postanowienia art. 24 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowiące, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych. Bilans z wykonania budżetu organu sporządzany jest na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej na kontach określonych załącznikiem nr 2 „Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), a w polityce (zasadach) rachunkowości Związku, wyodrębnionych w załączniku nr 3 do zarządzenia nr 1/2011 z 5 stycznia 2011 r. Wbrew postanowieniom „Obowiązujących metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego” stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 1/2011 w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Związku, wynik z wykonania budżetu nie został zatem ustalony zgodnie z zasadą kasową poprzez porównanie zrealizowanych w danym roku dochodów i wydatków budżetowych na koncie 961 „Niedobór lub nadwyżka budżetu”.

Nie zachowano zasady ciągłości bilansowej w zakresie występujących na 31 grudnia 2013 r. sald kont: 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” (Ma 133.391,96 zł), 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych – Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Wn 133.391,96 zł), których nie przeniesiono na bilans otwarcia 2014 r., nie ujęto w bilansie jednostki budżetowej i bilansie skonsolidowanym, sporządzonych za 2013 rok. Tymczasem jak wynika z art. 5 ust. 1 i art. 13 ust. 5 ustawy o rachunkowości, wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald. Powyższe salda wystąpiły w wyniku zaewidencjonowania operacji przeniesienia środków pomiędzy rachunkami bankowymi jednostki niezgodnie z treścią ekonomiczną dokonanej operacji i zasadą systematyki zapisów, określonymi w art. 4 ust. 2 i art. 15 ustawy o rachunkowości.

W zakresie dochodów i wydatków

Mimo opóźnień w regulowaniu składek przez gminy członkowskie w latach 2012-2013 Związek nie zrealizował dochodów tytułem odsetek za zwłokę. Tymczasem z art. 481 §1 i 2 w związku z art. 359 §1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 ze zm.) wynika, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi, a jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe. Odsetki od nieterminowych wpłat gmin członkowskich za 2012 rok wyniosłyby łącznie 630,24 zł, a za 2013 rok – 1.940,41 zł.

Z Zakładem Usług Komunalnych – Tadeusz Drozdowski, w Pieszycach Związek zawarł 27 sierpnia 2010 r. porozumienie w sprawie warunkowego umorzenia kwoty 58.113,40 zł, tj. części należności wynikającej z umowy z 28 sierpnia 2009 r., na podstawie której Związek Gmin przekazał ZUK Pieszycy dokumentację związaną z planowaną przez Związek Gmin inwestycją budowy Zakładu Gospodarki Odpadami „Ekologiczne Centrum Odzysku – ECO w Bielawie”. W §3 ust. 3 lit. b porozumienia zawarto wymóg zakończenia wskazanej inwestycji do dnia 31 lipca 2012 r., a uchybienie terminów lub sposobu realizacji porozumienia przez ZUK Pieszycy miało powodować wymagalność roszczenia i upoważniało Związek Gmin do żądania zapłaty całej kwoty określonej w nocie z 22 marca 2010 r. wraz z odsetkami liczonymi od 16 listopada 2009 r. bez wezwania. W toku kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających zakończenie powyższej inwestycji w terminie określonym porozumieniem.

Obowiązujące w Związku stawki opłat za gospodarowanie odpadami, tj. 10,50 zł w przypadku selektywnej zbiórki odpadów i 13 zł w przypadku nieprowadzenia selektywnej zbiórki, wynikały z uchwał podjętych w grudniu 2012 r. przez poszczególne rady gmin członków Związku. Tymczasem art. 3 ust. 2a ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399) stanowi, że w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2 powołanej ustawy, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Art. 64 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stanowi natomiast, że prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku gminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.

Na 31 grudnia 2013 r. zaległości Spółdzielni Mieszkaniowej w Dzierżonowie z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły 40.478,49 zł. Od powyższej kwoty Związek nie naliczał odsetek podatkowych, co było niezgodne z art. 53 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z zm.), stanowiącym, że od zaległości podatkowych naliczane są odsetki za zwłokę, w związku z art. 6 ust. 12 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. Nr 391 ze zm. oraz Dz.U. z 2013 r. Nr 1399 ze zm.), z którego wynika, że do opłat stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Ponadto naruszono §6 ust. 1

pkt 13 Statutu Związku stanowiący, że przygotowanie, zorganizowanie i prowadzenie systemu zbierania opłat z tytułu wytwarzania odpadów komunalnych wraz z windykacją zaległych opłat od właścicieli lub zarządzających nieruchomościami, na których wytwarzane są odpady komunalne należy do zadań Związku.

Faktura VAT nr F2013/11858 z 31 grudnia 2013 r., wystawiona na kwotę 115.986,99 zł, z terminem płatności 21 stycznia 2014 r., została zapłacona 6 lutego 2014 r., tj. 16 dni po terminie. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 855 ze zm.), który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Kontrahent nie naliczył odsetek ustawowych.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Pan Piotr Furtak – Prezes Zarządu Związku na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) oraz od maja 2013 r. Główna Księgowa Związku – na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Prezesa, 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 stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), a w szczególności w zakresie:
 - a) ujmowania zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, w księgach rachunkowych i wykazywania w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 ustawy,
 - b) stosowania zasady ciągłości bilansowej określonej art. 5 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych,
 - c) w związku z komputerowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych zapewnienia automatycznej kontroli ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald, stosownie do art. 13 ust. 5 ustawy,

- d) prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy, tj. rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań (...),
 - e) dostosowanie przez kierownika jednostki przyjętych zasad (polityki) rachunkowości do specyfiki działalności Związku i przepisów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), w szczególności w zakresie prowadzenia ewidencji z użyciem kont: 133 „Rachunek budżetu”, 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”, 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, 800 „Fundusz jednostki”, 820 „Rozliczenie wyniku finansowego” stosownie do wymogu określonego w art. 10 ust. 2 ustawy.
2. Przestrzeganie zasad (polityki) rachunkowości w Związku, przyjętych zarządzeniem nr 1/2011 z 5 stycznia 2011 r., w szczególności w zakresie zasad funkcjonowania kont księgi głównej jednostki: 130 „Rachunek bieżący”, 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, 750 „Przychody finansowe” oraz prowadzenia ewidencji zdarzeń na kontach Organu, stosownie do przyjętych zasad ustalania wyniku finansowego, planu kont dla budżetu Związku i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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. z 2013 r., poz. 289).
 3. Egzekwowanie odsetek ustawowych od nieterminowych wpłat należności Związku, w tym z tytułu składek gmin członkowskich, stosownie do postanowień art. 481 §1 i 2 w związku z art. 359 §1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 ze zm.).
 4. Poinformowanie RIO we Wrocławiu o terminie zakończenia przez ZUK Pieszyce inwestycji objętej porozumieniem z 27 sierpnia 2010 r. wraz z jego stosownym udokumentowaniem (wyciąg z dziennika budowy, kopia zawiadomienia o zakończeniu budowy i decyzji organu), w przypadku stwierdzenia niedotrzymania warunków porozumienia - udokumentowanie podjętych przez Związek działań windykacyjnych.
 5. Przestrzeganie postanowień ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399), a zwłaszcza:
 - a) art. 3 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku,
 - b) art. 6 ust. 12 ustawy, zgodnie z którym do opłat stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), poprzez naliczanie i pobieranie odsetek podatkowych od zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi, ze stosownym uwzględnieniem przepisów Instrukcji ewidencji i poboru opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi (...), wprowadzonej zarządzeniem Prezesa Związku nr 8/2013 z 30 czerwca 2013 r.,

- c) ustalenie wysokości należnych od Spółdzielni Mieszkaniowej w Dzierżoniowie zaległych odsetek podatkowych wg stanu na 31 grudnia 2013 r., ich naliczenie, a także poinformowanie RIO we Wrocławiu o wyniku przeprowadzonego postępowania.
6. Regulowanie zobowiązań stosownie do przepisów art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 855 ze zm.), który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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 o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Grzegorz Kosowski

Przewodniczący Zgromadzenia Związku