

Wrocław, 2 lutego 2023 roku

WK.WR.40.54.2022.352

**Pan**  
**Paweł Puszka**  
**Prezes 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 2022 r. poz. 1668) przeprowadziła w okresie od 20 grudnia 2022 r. do 20 stycznia 2023 r kontrolę gospodarki finansowej Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 20 stycznia 2023 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Związku, którzy przygotowali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych objęto następujące zadania: „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Piława Górna” – zamówienie nr BZ.271.4.2021 oraz „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Piława Górna” – zamówienie nr BZ.271.6.2021.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7 nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

### **Wewnętrzne regulacje organizacyjno-prawne**

Wbrew postanowieniom zawartym w rozdziale 6 „Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych” ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm, Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) oraz przepisom wykonawczym, w Związku nie określono zasad funkcjonowania kontroli zarządczej. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków, kierownika jednostki.

## **Księgowość i sprawozdawczość**

Obowiązujące w Związku zasady (polityka) rachunkowości, wprowadzone Zarządzeniem nr 1/2018 Prezesa Zarządu Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7 z 15 stycznia 2018 r. (ze zm.), zawierały plan kont wyłącznie dla jednostki budżetowej – Biura Związku z pominięciem planu kont dla budżetu Związku, co było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.) oraz § 5 i § 19 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r. poz. 1911 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 342) w związku z art. 73a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm., Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem z 13 września 2017 r.”.

Na podstawie przyjętego planu kont w nieprawidłowy sposób ewidencjonowano operacje na koncie 130 „Rachunek bieżący”. Na koncie tym na podstawie wyciągów z rachunków bankowych Związku, ewidencjonowano wpływy z tytułu dochodów budżetowych oraz wydatki budżetowe (zamiast na koncie 133 „Rachunek budżetu” w księgach prowadzonych dla budżetu Związku). Zgodnie z opisem do konta 130 zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia z 13 września 2017 r., konto 130 w księgach jednostki może służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu jednostki samorządu terytorialnego (Związku). W takim przypadku saldo konta 130 w zakresie zrealizowanych wydatków podlega okresowemu przeksięgowaniu na podstawie sprawozdań budżetowych na stronę Ma konta 800, a w zakresie dochodów – na stronę Wn konta 800. Wskazany opis do konta 130 nie znalazł jednak – ze względu na brak ksiąg rachunkowych dla budżetu Związku – odzwierciedlenia w przyjętych przez Związek zasadach (polityce) rachunkowości.

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2022 r. nie prowadzono ewidencji na koncie pozabilansowym 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”. Ponadto w obowiązującym w jednostce planie kont nie przewidziano tego konta. Powyższe było niedopełnieniem wymogu określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia z 13 września 2017 roku.

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2022 r. ewidencję należności z tytułu wpłat udziałów gmin członkowskich oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzono na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” z pominięciem podziałek klasyfikacji budżetowej, pomimo że w powołanych zasadach (polityce) rachunkowości Związku przyjęto, że ewidencja szczegółowa do konta 221 prowadzona jest według poszczególnych dłużników z uwzględnieniem podziałki klasyfikacji budżetowej.

Z powodu nieprowadzenia ksiąg rachunkowych dla budżetu Związku, bilans z jego wykonania, o którym mowa w § 23 ust. 4 rozporządzenia z 13 września 2017 r. był sporządzony na podstawie ksiąg

rachunkowych prowadzonych dla jednostki (Biura Związku).

W sporządzonym według stanu na 31 grudnia 2021 r. skonsolidowanym bilansie Związku w pozycji B.IV *Środki pieniężne* w kolumnie *stan na koniec roku* wykazano środki w kwocie 13.129.313,51 zł stanowiącej sumę kwot wykazanych w:

- bilansie z wykonania budżetu Związku - w poz. I.1 *środki pieniężne* w kolumnie *Stan na koniec roku* kwota 5.895.284,46 zł (saldo Wn konta 130- 03 „Rachunek bieżący”),
- bilansie jednostki budżetowej (Biura Związku) - w poz. B.III.2 *Środki pieniężne na rachunkach bankowych* w kolumnie *Stan na koniec roku* kwota 7.234.029,05 zł (saldo Wn konta 135 „Rachunek ZFŚS” – 40,60 zł, saldo Wn konta 139 „Inne rachunki bankowe WADIUM” – 1.338.703,99 zł oraz saldo Wn konta 130-03 „rachunek bieżący” – 5.895.284,46 zł, które również wykazano w bilansie budżetu).

Tymczasem z wyciągów z rachunków bankowych oraz z sald kont 130-03, 135 i 139 wynikało, że łączna kwota środków pieniężnych zgromadzonych na wszystkich rachunkach bankowych Związku według stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiła 7.234.029,05 zł, w tym 1.338.703,99 zł stanowiły środki depozytowe. Stosownie do art. 4 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

### **Dochody budżetowe**

Nie dokonywano wyceny bilansowej należności wg stanu koniec roku, pomimo występowania przeterminowanych należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o długim okresie zalegania z płatnością (powstałych w latach 2013-2021), co było niezgodne z art. 35b ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy o rachunkowości, który stanowi, że wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do: należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców - w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności. Stan należności budżetowych wykazany w bilansie jednostki budżetowej (Biura Związku) sporządzonym na 31 grudnia 2021 r., stanowił kwotę 994.432,93 zł

Nie naliczono i nie wyegzekwowano odsetek za zwłokę w kwocie 34,98 zł w związku z uregulowaniem przez Gminę Piława Górna składki członkowskiej w kwocie 10.857,60 zł 21 dni po terminie płatności, który przypadał na 31 stycznia 2021 roku. Powyższe naruszało art. 42 ust. 5 powołanej ustawy o finansach publicznych z którego wynika, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W trakcie kontroli wystawiono notę odsetkową.

## Wydatki budżetowe

Wynikające z zawartej przez Związek w dniu 22 marca 2004 r. umowy użyczenia wraz z aneksami wydatki w łącznej kwocie 6.102,58 zł dotyczące, odpowiednio: opłaty z tytułu c.o., opłaty abonamentowej za wodę oraz dystrybucji energii elektrycznej klasyfikowane były w § 4300 „Zakup usług pozostałych”. Tymczasem zgodnie z załącznikiem nr 4 pn. Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 poz. 1053 ze zm., Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.) właściwym paragrafem dla tego rodzaju wydatków jest § 4260 „Zakup energii”, który obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu oraz wody. W § 4260 zaklasyfikowano jedynie wydatki z tytułu opłaty za wodę i energię elektryczną na łączną kwotę 1.767,12 zł.

Pomimo, że Związek na podstawie zawartego w dniu 1 kwietnia 2022 r. aneksu nr 2 do umowy użyczenia zwiększył zarówno powierzchnię użyczonych lokali jak również udział procentowy w działce (gruncie), to składając z tego powodu w dniu 22 kwietnia 2022 r. korektę deklaracji na podatek od nieruchomości na 2022 rok nie dochował ustawowego terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm., obecnie Dz.U. z 2023 r., poz. 70), zgodnie z którym osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane: odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia. Związek powinien skorygować deklarację na podatek od nieruchomości i przekazać do Miasta Dzierżoniów najpóźniej w terminie do 14 kwietnia 2022 r., a dokonał tego 22 kwietnia 2022 r. - 8 dni po ustawowym terminie.

W konsekwencji, zapłata z tego tytułu kwoty 88 zł stanowiącej podatek od nieruchomości nastąpiła po terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt 3 powołanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane: wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia. W związku z tym, obowiązek podatkowy powstał od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie, tj. od 1 maja 2022 r., tym samym zapłata powinna nastąpić w terminie do 15 maja 2022 r. a nastąpiła 20 maja 2022 r. - 5 dni po ustawowym terminie.

Związek w okresie od 1 marca 2013 r. do 30 kwietnia 2022 r. wbrew postanowieniom zawartym w § 2 pkt 5 umowy użyczenia wraz z aneksami nr 1 i 2 oraz wbrew art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie opodatkował powierzchni gruntu, stanowiącego udział

procentowy w działce oraz nie zapłacił z tego tytułu podatku od nieruchomości. W trakcie kontroli, tj. 18 stycznia 2023 r., Związek złożył do Urzędu Miasta w Dzierżoniowie korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata: 2018, 2019, 2020, 2021 oraz 2022 r. (okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2022 r.), w których Związek wykazał powierzchnię „gruntów pozostałych” do opodatkowania (odpowiadającą tej określonej w umowie użyczenia wraz z aneksami) przy zastosowaniu stawek podatku obowiązujących w poszczególnych latach oraz wpłacił tego samego dnia na rachunek organu podatkowego, tj. Miasta Dzierżoniów, kwotę 97 zł.

Zamawiający wbrew postanowieniom art. 448 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm., Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.) w terminie 30 dni od wykonania umowy o nr BZ.272.3.2021 z 31 grudnia 2021 r., nie zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy. W związku z tym, iż termin realizacji umowy wynosił 57 dni od dnia jej podpisania, to termin zakończenia przypadał na 28 lutego 2022 r. a tym samym przedmiotowe ogłoszenie powinno zostać opublikowane przez Zamawiającego w Biuletynie Zamówień Publicznych najpóźniej do 30 marca 2022 r. Przedmiotowe ogłoszenie zostało opublikowane dopiero w trakcie kontroli, tj. 18 stycznia 2023 r. pod nr 2023/BZP 00041996/01.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Prezes Zarządu Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7 na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, oraz Główny Księgowy Związku na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych.

## **WNIOSKI POKONTROLNE**

**Przekazując powyższe do wiadomości Pana Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:**

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), w szczególności w zakresie:
  - a) zapewnienia przez Prezesa Zarządu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Związku, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy,
  - b) ustalania i egzekwowania należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy.

2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120), w szczególności w zakresie:
  - a) wykazywania w sprawozdaniach finansowych zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy,
  - b) zaktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości w zakresie wprowadzenia kont dla budżetu Związku, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy z uwzględnieniem rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie 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 2020 r. poz. 342),
  - c) dokonywania aktualizacji należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosownie do art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy.
3. Prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” według poszczególnych dłużników oraz podziałek klasyfikacji budżetowej, stosownie do zasad określonych w obowiązującej w Związku polityce rachunkowości.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), w szczególności w zakresie zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy w terminie 30 dni od wykonania umowy, stosownie do art. 448 ustawy.
5. Przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.), w szczególności w zakresie klasyfikowania w § 4260 „Zakup energii” wydatków dotyczących opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej, gazu oraz wody, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia.
6. Przestrzeganie ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70), w szczególności w zakresie:
  - a) korygowania deklaracji na podatek od nieruchomości, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 3, stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy,
  - b) wpłacania obliczonego w deklaracji podatku od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia, stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy.

**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 dnia 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.**

Do wiadomości:

Pan

Jarosław Węglowski

Przewodniczący Zgromadzenia Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ZGPD-7