

Wrocław, 10 lutego 2015 roku

WK.60/347/K-45/14

**Pan
Marek Mielniczuk
Przewodniczący Zarządu
Wałbrzyskiego Związku
Wodociągów i Kanalizacji**

**Al. Wyzwolenia 39
58 – 300 Wałbrzych**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 15 września do 10 grudnia 2014 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji (dalej: WZWIK). Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 10 grudnia 2014 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane między innymi błędną interpretacją przepisów prawa oraz niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu. Nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej

W polityce rachunkowości wprowadzonej Zarządzeniem nr 6/2009 z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie zasad ewidencji księgowej oraz zakładowego planu kont, instrukcji określającej zasady sporządzania obiegu i kontroli dokumentów księgowych (ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem nr 5a/2012 z dnia 10 września 2012 r.) wskazano, że okres sprawozdawczy to okres kwartalny, półroczny, roczny. Powyższy zapis jest niezgodny z § 18 pkt 2 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), *zgodnie z którym okresem sprawozdawczym jest miesiąc.*

W powołanych zasadach rachunkowości ustalono, że „*odsetki od niezapłaconych należności będą naliczane i ewidencjonowane w momencie zapłaty*”. Było to niezgodne z § 8 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., z którego wynika, że odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Na dzień 30 czerwca 2014 r. w księgach rachunkowych nie ujęto należnych odsetek w kwocie ogółem 52.252,75 zł. Odpowiedzialność za powyższe ponosi kierownik jednostki/Związku, który na podstawie art. 10

ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) został zobowiązany do aktualizowania i ustalania w formie pisemnej zasad rachunkowości.

Przewodniczący Związku również nie określił w polityce rachunkowości przyjętych rozwiązań stosowanych w jednostce w zakresie gospodarki kasowej i rozrachunków (obieg i kontrola dokumentów dot. zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków), w związku z przejęciem z dniem 1 stycznia 2012 r. nowych zadań przez WZWiK w zakresie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wraz z pobieraniem opłat za wodę i ścieki oraz z dniem 1 stycznia 2014 r. przejęcia od spółki Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji pracowników i zadań w zakresie obsługi klienta oraz windykacji. Obsługę kasową Związku nadal prowadziła spółka, która także prowadziła ewidencję szczegółową do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wg dłużników. Wobec zaistniałych zmian należało bezzwłocznie dokonać aktualizacji wewnętrznych procedur, czego w ww. zakresie w jednostce nie dokonano. Przewodniczący Związku (Zarządzeniem Nr 5a/2012 z dnia 10.09.2012 r. z mocą obowiązującą od 01.01.2012 r.) wprowadził nowe zasady ewidencji księgowej, zakładowy plan kont oraz instrukcję określającą zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, jednak nie uwzględniały one stosowanych rozwiązań.

Kontrola wykazała, że nie dokonywano ani w spółce ani w związku kontroli dokumentów obrotu gotówkowego (kontrola merytoryczna, formalno-rachunkowa) wraz z potwierdzeniem jej dokonania. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Przewodniczący Zarządu Związku, na mocy art. 68 ust. 1 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), w myśl których to kierownik jednostki odpowiada za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, rozumianej jako ogół działań podejmowanych dla realizacji celów i zadań zgodnych z prawem, efektywnych, terminowych i oszczędnych.

Na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” nie wykazano nadpłat wynikających z ewidencji szczegółowej rozrachunków i rozliczeń prowadzonych przez spółkę (za zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków), które wyniosły: na dzień 31 grudnia 2012 r. - 31.169,96 zł, 31 grudnia 2013 r. - 71.974,74 zł i na dzień 30 czerwca 2014 r. - 87.928,71 zł, a należności w powołanych okresach zaniżono o te wartości. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości zapisy na kontach ksiąg pomocniczych winny być uszczegółowieniem zapisów na kontach księgi głównej. W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za ww. okresy nie wykazano nadpłat a należności zaniżono o kwoty o których mowa wyżej. W świetle art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości *wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów (...) ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów (...).* Zgodnie z art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy *jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.*

Za powyższe nieprawidłowości odpowiada kierownik jednostki na podstawie art. 53 ustawy o finansach publicznych oraz Główna Księgowa, której powierzone zostały obowiązki i odpowiedzialność w zakresie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W Raporcie kasowym nr 14, sporządzonym za okres od 02. do 31.12.2013 r. w trzech przypadkach stwierdzono, że operacje dokumentujące rozchód gotówki z kasy Biura Związku zostały ujęte w raporcie kasowym w terminie niezgodnym z datą przebiegu operacji. Rozchodu gotówki w raporcie kasowym (wyплаты) dokonano w jednym przypadku - 1 dzień, w dwóch przypadkach - 8 dni przed faktyczną datą operacji, co narusza przepis art. 24 ust 5 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tymi przepisami księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli ujęcie wpłat i wypłat gotówką, czekami i weksłami obcymi (...) następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.

W raportach kasowych nie wskazywano rodzaju dowodu/dokumentu, który potwierdzał daną operację. Stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości – *dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: określenie rodzaju dowodu (...)*. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Specjalista ds. księgowości E.W. i Główny Księgowy jako osoba dokonująca kontroli (zatwierdzenia dokumentu).

W 2013 r. dopuszczono do niewykonania zobowiązań jednostki, których termin zapłaty upłynął, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 5.988,51 zł z tytułu nieuregulowania w terminie raty kapitałowej pożyczki z NFOŚiGW. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - *wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań*. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Przewodniczący Zarządu i Główny Księgowy WZWiK.

Nie przestrzegano w jednostce w 2013 r. terminów zwrotu kwot wniesionych tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy do realizowanych przez Związek zadań inwestycyjnych. W 6- ciu przypadkach (na 11) zwrotu tych kwot dokonano po wymagalnym terminie ich zwrotu. Opóźnienia wynosiły od 18 dni do 7 miesięcy. W przepisach wewnętrznych WZWiK nie określono zasad oraz terminów i osób/komórek odpowiedzialnych za wykonywanie tych czynności. Odpowiedzialność za nieprawidłowości ponosi Przewodniczący Zarządu.

W WZWiK nie została przeprowadzona na dzień 31 grudnia 2012 r. inwentaryzacja środków trwałych w budowie, ewidencjonowanych na koncie 080 „Inwestycje - Środki trwałe w budowie”, niezgodnie z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - *jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów i pasywów drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników*. Saldo konta 080 na dzień 31 grudnia 2012 r. wykazywało wartość 9.025.959,14 zł. Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji konta 080 stanowi o niewykonaniu wniosków pokontrolnych przekazanych jednostce pismem znak WK.60/347/K-68/10 dnia 1 marca 2011 r. Odpowiedzialny za ww. nieprawidłowości był Przewodniczący Zarządu WZWiK.

W zakresie wydatków budżetowych

Kontrola poleceń wyjazdów służbowych przeprowadzona za okres: I kwartał 2012 r., IV kwartał 2013 r., III kwartał 2014 r. wykazała, że Przewodniczący Zarządu WZWiK nie rozliczał kosztów podróży służbowych w terminie 14 dni od ich zakończenia. Opóźnienia wynosiły od 4 dni do 5 miesięcy. Było to niezgodne z przepisami: § 13 ust. 3 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 poza granicami kraju (Dz. U. z 2002 r. Nr 236, poz. 1991 ze zm.); § 8a ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 236, poz. 1990 ze zm.) oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 167).

Nie przestrzeganie terminu rozliczania kosztów podróży służbowych na obszarze kraju i poza jego granicami stanowi o niewykonaniu wniosków pokontrolnych przekazanych jednostce pismem WK.60/347/K-68/10 z dnia 1 marca 2011 r. Odpowiedzialny za ww. nieprawidłowości był Przewodniczący Zarządu WZWiK.

Ustalano i wypłacano pracownikom należności za podróż służbową niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, dotyczy poleceniu wyjazdu służbowego Nr 5/2012 z dnia 20 lutego 2012 r. oraz polecenia wyjazdu służbowego Nr 17/2012 z dnia 7 maja 2012 r. Odpowiedzialność za powyższe ponoszą specjalistki ds. księgowości.

W poleceniach wyjazdu służbowego o numerach: od 11/2013 do 14/2013 z 18 marca 2013 r. i 16/2013 z 23 kwietnia 2013 r. do Berlina, 24/2013 z 5 czerwca 2013 r. do Austrii, czas podróży zagranicznych został ustalony od godziny wyjazdu i powrotu z miejscowości Wałbrzych zamiast od chwili przekroczenia granicy polskiej w drodze za granicę do chwili przekroczenia granicy polskiej w drodze powrotnej do kraju, co było niezgodne z przepisami § 12 pkt 1 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. Odpowiedzialni za ustalenie należności i sprawdzanie rozliczenia byli: Inspektor i Specjalista ds. księgowości.

W zakresie zamówień publicznych

Ostatnia pozycja kosztorysu powykonawczego zadania pn.: „Budowa sieci wodociągowej wraz z przyłączami w ulicy Wiśniowej w Wałbrzychu” wykazywała zwiększenie, względem kosztorysu ofertowego, ceny jednostkowej nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych z kwoty 38,29 zł na 63,94 zł oraz blisko dwukrotne zwiększenie obmiarów z 653,31 m² na 1250 m². Przedstawiona różnica ceny i obmiarów miała znaczący wpływ na wzrost wynagrodzenia Wykonawcy – PPH „GRYF” Sp. z o. o. Odpowiedzialny za ww. nieprawidłowości był Przewodniczący Zarządu WZWiK.

Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji udzielił w dniu 6 listopada 2013 r. Wykonawcy – Zakład Inżynierii Sanitarnej „WINSAN” zamówienia uzupełniającego do zadania pn.: „Budowa kanalizacji sanitarnej ul. Piastowska i Kościelna w Jedlinie Zdroju”, niezgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy Pzp, stosownie do którego zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielania zamówienia, w którym Zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Dаты sporządzenia dokumentów tj. protokołu z negocjacji z dnia 6 grudnia 2013 r. oraz kosztorysu inwestorskiego z dnia 5 grudnia 2013 r. wskazywały na udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na miesiąc przed przystąpieniem do negocjacji z tym Wykonawcą. Odpowiedzialnym za ww. nieprawidłowości był Przewodniczący Zarządu WZWiK.

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędna interpretacja, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru przełożonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie z tytułu nadzoru ponosi Przewodniczący Zarządu oraz Główna Księgowa WZWiK.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Przewodniczącego Zarządu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień opisanych szczegółowo w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie art. 68 ust 1 oraz 69 ust. 1 pkt 2 przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w myśl których, kierownik jednostki odpowiada za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej rozumianej jako ogół działań podejmowanych dla realizacji celów i zadań zgodnych z prawem, efektywnych, terminowych i oszczędnych, poprzez ustalenie zasad obiegu i kontroli dokumentów w zakresie prowadzonej gospodarki kasowej, rozrachunków i rozliczeń w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, z uwzględnieniem przyjętych i stosowanych w jednostce rozwiązań.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) poprzez:
 - a) zaktualizowanie przyjętych w jednostce zasad rachunkowości, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy;
 - b) wskazanie w polityce rachunkowości okresu sprawozdawczego, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy w związku z § 18 pkt 2 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

- c) rzetelne i jasne przedstawianie sytuacji majątkowej i finansowej Związku, stosowanie do art. 4 ust. 1 ustawy;
 - d) niekompensowanie ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy;
 - e) uzgadnianie zapisów na kontach ksiąg pomocniczych z zapisami na kontach księgi głównej, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy;
 - f) ujmowanie wpłat i wypłat gotówką w tym samym dniu, w którym zostały dokonane stosownie do art. 24 ust 5 pkt. 3 ustawy;
 - g) określanie w raportach kasowych rodzaju dowodu księgowego potwierdzającego daną operację stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy;
 - h) przeprowadzanie na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzacji środków trwałych w budowie stosownie do art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy.
3. Dokonywanie wydatków publicznych w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
4. Stosowanie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 167) w szczególności w zakresie:
- a) przestrzegania 14 - dniowego terminu rozliczania kosztów podróży służbowych od dnia ich zakończenia, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia,
 - b) ustalania czasu podróży zagranicznej odbywanej środkami komunikacji lądowej, od chwili przekroczenia granicy państwowej w drodze za granicę do chwili jej przekroczenia w drodze powrotnej do kraju, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 roku, poz. 907 ze zm.) poprzez:
- a) terminowe rozliczanie i zwrot kwot zabezpieczenia należytego wykonania umów, zgodnie z art. 151 ustawy,
 - b) udzielanie zamówień uzupełniających w trybie z wolnej ręki w oparciu o art. 66 ust. 1 ustawy.
6. Rozliczanie wykonanych robót inwestycyjnych na podstawie cen jednostkowych skalkulowanych przez Wykonawcę w ofercie.

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

Do wiadomości:

Pan

Leszek Orpel

Przewodniczący Zgromadzenia

Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji