



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 18 lutego 2010 r.

**Pan
Tomasz Łęcki
Przewodniczący Zarządu
Związku Międzygminnego
„Puszcza Zielonka”
w Murowanej Goślinie**

LPO-410-29-05/09
P/09/127

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” w Murowanej Goślinie, zwany dalej „Związkiem” w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2003 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Przewodniczącemu Zarządu Związku niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Pomimo stwierdzenia niżej opisanych istotnych nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej Związku, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie zadań stanowiących przedmiot niniejszej kontroli.

1. Począwszy od 2000 r. zrzeszający sześć gmin z obszaru „Puszcza Zielonka”, Związek prowadził aktywną działalność, podporządkowaną celowi, dla którego został utworzony, a polegającą m.in. na opracowaniu oraz realizacji Planu Ochrony Parku Krajoznawczego Puszcza Zielonka, projektów przyjętej przez gminy członkowskie strategii rozwoju turystyki pn. „Rozbudowa i renowacja infrastruktury turystycznej na terenie Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic wraz z wydaniem map, przewodnika i materiałów promocyjnych” (dofinansowanie ze środków finansowych Unii Europejskiej w ramach programu SAPARD). Również z udziałem środków UE, w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego zrealizowany został projekt: „Szlak kościołów drewnianych wokół Puszczy Zielonka”. Z kolei zadanie pn. „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka

i okolic” wykonane zostało w oparciu o majątek wytworzony w ramach Projektu finansowanego ze środków Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz ze środków funduszu rozwoju inwestycji komunalnych.

Mienie Związku stanowiły środki trwałe w postaci wyposażenia, urządzeń technicznych oraz maszyn. Zarząd Związku prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie inwentaryzacji mienia. Księgi pomocnicze prowadzone dla środków trwałych były aktualizowane i obejmowały wszystkie ich rodzaje i składniki będące w posiadaniu Związku. W okresie objętym kontrolą, Związek nie gospodarował nieruchomościami.

2. W trakcie kontroli, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących procesu tworzenia Związku. NIK zwraca jednak uwagę, że zmiany Statutu Związku, dotyczące wykreślenia gminy Skoki nie zostały zgłoszone do organu prowadzącego rejestr, nie zostały one także opublikowane w dzienniku urzędowym województwa wielkopolskiego. Było to niezgodne z dyspozycją przepisu art. 13 pkt 3 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.). Podkreślić jednak należy, że w 2003 r. ww. gmina ponownie przystąpiła do Związku, a kolejne zmiany Statutu uwzględniały jedynie zmiany porządkujące jego treść, dostosowując ją do obowiązujących przepisów prawnych.

Do dnia 23 kwietnia 2009 r. Zarząd Związku był dwuosobowy. Tworzyli go Przewodniczący Zarządu oraz członek Zarządu, wybierany spoza członków Zgromadzenia. Odpowiadało to dyspozycji § 23 i § 24 ust. 3 Statutu Związku, jednak było niezgodne z postanowieniami art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), który zakładał możliwość wyboru członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Ponadto, w 2003 r. Zgromadzenie Związku, niezgodnie z uregulowaniami zawartymi w § 29 ust. 1 Statutu, powołało trzeciego członka Komisji Rewizyjnej, w sytuacji gdy od 12 grudnia 2002 r. w skład Komisji wchodził już Przewodniczący i członek Komisji. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że od dnia 23 lutego 2007 r., członkowie, do składu Komisji Rewizyjnej Zgromadzenia Związku byli powoływani zgodnie z dyspozycją Statutu. NIK zwraca również uwagę na nieskładanie przez Komisję Rewizyjną sprawozdania z działalności Zgromadzeniu Związku. Wymóg taki wynikał ze Statutu Związku oraz Regulaminu Komisji Rewizyjnej.

Zastrzeżenia NIK budzi również to, że 27 uchwał Zgromadzenia Związku, podjętych w okresie od 13 maja 2005 r. do 23 grudnia 2008 r. Przewodniczący Zarządu Związku przekazał z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 7 dni. Stanowiło to naruszenie art. 85, 86 i 90 w związku z art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

3. NIK zwraca uwagę, że dokument zasad rachunkowości z dnia 1 września 2005 r. (uzupełniony w dniu 1 września 2006 r. i zmieniony w dniu 27 czerwca 2008 r.) nie zawierał elementów, o których mowa w przepisie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz ust. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.).

Szczegółowa analiza na przykładzie pięćdziesięciu operacji gospodarczych nie wykazała nieprawidłowości w zakresie sposobu ich zaksięgowania.

4. NIK pozytywnie ocenia wykonanie planu dochodów Związku na lata 2006-2009. Podkreślić należy, że w latach 2006-2008, zarówno składki na dofinansowanie zadań

bieżących jak i składka inwestycyjna uregulowane zostały w całości oraz przeznaczone zostały na finansowanie realizacji zadań statutowych.

NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie środków finansowych UE pochodzących z programu SAPARD oraz ZPORR, a także zabezpieczenie finansowania zadania statutowego przez zaciągnięcie dwóch kredytów i trzech pożyczek: w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

Szczegółowa analiza 20 największych wydatków zrealizowanych w latach 2006-2009 (I półrocze) na łączną kwotę 3.283 tys. zł wykazała, że w tych przypadkach wydatki dokonane zostały w granicach kwot określonych w planach finansowych, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień oraz zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły zmiany planu wydatków dokonanych przez Zgromadzenie Związku w dniu 12 grudnia 2008 r. polegającej na zmniejszeniu wydatków w § 6058 do kwoty 317.520,00 zł, w sytuacji gdy do czasu wprowadzenia ww. zmiany, kwota zrealizowanych wydatków w tym paragrafie wyniosła 1.065.210,00 zł. Skutkiem tego, Zarząd Związku, wydając w dniu 19 grudnia 2008 r. kwotę 135.000,00 zł oraz w dniu 29 grudnia 2008 r. kwotę 165.789,00 zł, doprowadził do dwukrotnego przekroczenia planu finansowego Związku, tym samym naruszając postanowienia obowiązującego wówczas art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). NIK zwraca uwagę na to, że działanie polegające na dokonaniu wydatku z przekroczeniem zakresu posiadanych upoważnień wynikających z aktualnego planu finansowego jednostki, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

5. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych w latach 2003-2008. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w 2004 r., w ewidencji konta 221 (na stronie Wn) nie została ujęta wpłata gmin w kwocie 677.000,00 zł wynikająca z podjętej przez Zgromadzenie Związku w dniu 22 września 2004 r. uchwały nr 08/2004. Zaniechanie to stanowi naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto, w 2004 r. zostały dokonane przeksięgowania wpłat z tytułu składek gmin członkowskich Związku pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej (630-63003-6652 i 750-75095-2900) wyłącznie na koncie 130, podczas gdy prawidłowo, operacja ta powinna być przeprowadzona jednocześnie na dwóch kontach: 130 i 221. Nieprawidłowość ta spowodowała niezgodność na kwotę 35.000,00 zł salda Wn konta 130 z saldem Ma konta 221. Stanowi to naruszenie zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych wyrażonej w art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości.

Szczegółowa analiza ksiąg rachunkowych wykazała również, że w latach 2003-2004 nie w pełni przestrzegana była zasada czystości obrotów na koncie 130 (załącznik nr 2 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych - Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.). Ponadto, w 11 pozycjach bilansowych, stan

aktywów i pasywów w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia (2006, 2007 i 2008 r.) wykazywał dane niezgodne z danymi wykazanymi na następny rok obrotowy w otwartych księgach rachunkowych (odpowiednio 2007, 2008 i 2009 r.). Rozbieżności te, w łącznej kwocie 19.605.888,02 zł, świadczyły o naruszeniu zasady ciągłości wyrażonej w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz o naruszeniu zasad funkcjonowania kont 980 i 998 opisanych w Załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2006 r. 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.).

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w latach 2006-2008, podlegające sporządzeniu w okresach miesięcznych, zestawienia obrotów i sald, drukowane były jedynie na koniec każdego roku. Uniemożliwiało to sporządzanie sprawozdań miesięcznych za każdy kolejny miesiąc kalendarzowy, w sposób zgodny z wymogami określonymi w przepisach § 4 pkt 2 lit. a oraz § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Ponadto, sprawozdania budżetowe zostały przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) z opóźnieniem w stosunku do terminów wskazanych w załącznikach do obowiązujących w danym okresie rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (spośród 74 objętych kontrolą NIK sprawozdań budżetowych, 35 przesłanych zostało w formie elektronicznej z opóźnieniem wynoszącym od jednego do siedmiu dni).

Z naruszeniem zasady rzetelności, niezgodnie z prowadzoną ewidencją księgową oraz przepisami rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej, obowiązujących w danym okresie, sporządzonych zostało 10 sprawozdań budżetowych oraz trzy sprawozdania finansowe. Nieprawidłowo wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych dane obejmowały łącznie kwotę 1.458.403,22 zł, a w sprawozdaniach miesięcznych/kwartalnych dotyczyły łącznie kwoty 2.333.930,34 zł. NIK zwraca uwagę, że wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do dyspozycji art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wadliwe prowadzenie ksiąg rachunkowych i wykazywanie na koniec 2006, 2007 i 2008 r. salda Wn na koncie 130, w sytuacji gdy do obsługi bankowej Związku prowadzono jeden wspólny rachunek bankowy dla budżetu Związku i dla Związku jako jednostki budżetowej, miało wpływ na dane wykazane w bilansach jednostki budżetowej Związku za lata 2006, 2007 i 2008 r. w pozycjach III.1.2 Środki pieniężne na rachunkach bankowych (stan na koniec roku: 535.396,06 zł w 2006r., 1.030.855,67 zł w 2007 r. i 1.852.434,57 zł w 2008 r.). Ponadto, w sprawozdaniu o stanie zobowiązań budżetowych Rb-Z za 2008 r., kwota 165.789,00 zł z tytułu zaciągniętego kredytu w Banku Gospodarstwa Krajowego wykazana została w kolumnie 11, zamiast w kolumnie 10. Zapis taki świadczył o nieprzestrzeganiu przepisu § 12 ust. 2 Załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

6. NIK zwraca uwagę na to, że z naruszeniem terminów wynikających z przepisów ówczesnie obowiązujących art. 121 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm. i Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) i art. 181 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Zarząd przedstawił RIO - dwa projekty planów finansowych na lata 2003 i 2005.

Związek nie publikował ponadto w trybie przewidzianym w art. 115 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązującej do dnia 1 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148) oraz w obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r. - art. 172 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104) opinii RIO dotyczących możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości prognozy długu, przedstawianych w projektach budżetu Związku na lata 2004-2009.

7. NIK wskazuje również na nieopublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Związku, informacji określonych w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Niezwłoczne zgłaszanie zmian Statutu Związku do organu prowadzącego rejestr i przestrzeganie wymogów publikacyjnych w tym zakresie.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia:
 - terminowego przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu, w ramach sprawowanego nadzoru, uchwał organów Związku stosownie do wymogów określonych w ustawie o samorządzie gminnym,
 - zgodności polityki rachunkowości Związku z obowiązującymi wymogami,
 - prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - dokonywania wydatków Związku w granicach kwot określonych w planach finansowych,
 - prawidłowego sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych, a także dokonania niezbędnych korekt sprawozdań w zakresie w jakim wystąpiły nieprawidłowości.
3. Zapewnienie terminowego przedkładania RIO kompletnych projektów planów finansowych, sprawozdań budżetowych i finansowych, stosownie do wymogów określonych w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o finansach publicznych oraz rozporządzeniach w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
4. Zapewnienie wywiązywania się z obowiązku publikowania opinii RIO w zakresie możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości prognozy długu, przedstawianych w projektach budżetów Związku.
5. Upublicznianie na stronie internetowej BIP Związku wszystkich informacji wymaganych ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania

uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Przewodniczącemu Zarządu Związku prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.