



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia .. marca 2010 r.

LSZ-410-14-04/2009
P/09/127

**Pan
Rafał Wolny
Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wyspy Wolin
w Międzyzdrojach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Związku Gmin Wyspy Wolin w Międzyzdrojach, zwanym dalej Związkiem, kontrolę prawidłowości gospodarowania mieniem w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 26 lutego 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Związku w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Związek utworzono w 1991 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na podstawie uchwał rady trzech gmin, które podjęły stosowne uchwały o jego utworzeniu i przyjęły statut. Statut zawierał elementy wymagane art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (dalej „usg”). Związek został zarejestrowany w rejestrze związków międzygminnych prowadzonym przez Urząd Rady Ministrów, a jego statut ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Szczecińskiego. W okresie objętym kontrolą statut Związku nie był zmieniany.

W 1991 r. – mimo braku podstaw prawnych - ustanowiono w Związku funkcję „Przewodniczącego Związku”. Funkcja taka była niezgodna z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych³, w którym w załączniku nr 6, w części IV pkt A, wymieniono wzory blankietów

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Dz. U. Nr 112, poz.1319 ze zm.

korespondencyjnych i pieczęci nagłówkowych oraz pieczęci do podpisu w organach związku międzygminnego. Negatywnym skutkiem ustanowienia funkcji „Przewodniczącego Związku” było podpisywanie uchwał Zarządu i uchwał Zgromadzenia przez tą samą osobę - Przewodniczącego Związku - oraz zwoływanie przez niego posiedzeń Zgromadzenia. Wykonywanie jednoosobowo obowiązków przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego (zgromadzenia) oraz organu wykonawczego (zarządu) naruszało wymogi art. 69 ust. 1 w związku z art. 18a ust. 1 usg. W ocenie NIK jednoczesne pełnienie ww. funkcji przez tą samą osobę prowadzić mogło do konfliktu interesów oraz mogło potencjalnie stwarzać pole do powstania mechanizmów korupcyjnych.

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Zgromadzenie w latach 2003 – 2009, które doprowadziły ostatecznie do zmiany statutu w dniu 12.07.2009 r. W aktualnym statucie poprawnie nazwano funkcję Przewodniczącego Zarządu oddzielając ją jednocześnie od funkcji Przewodniczącego Zgromadzenia. Jednakże do 30.09.2009 r. Zgromadzenie nie dokonało wyboru ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, co było niezgodne z postanowieniem art. 69 ust. 3 usg.

2. Zgromadzenie Związku zostało utworzone zgodnie z wymogami art. 70 ust. 1 usg. W jego skład wchodziły wójtowie gmin uczestniczących w Związku. Zmiany składu Zgromadzenia i Zarządu wynikały z kadencyjności organów gmin. Związek przekazywał terminowo uchwały Zgromadzenia organowi nadzoru, tj. Wojewodzie Zachodniopomorskiemu. Wyjątek stanowiły dwa przypadki uchwał: z 09.05.2003 r. i z 07.03.2005 r. (które przekazano odpowiednio 23.06.2003 r. i 21.03.2005 r.).

3. W badanym okresie tworzenie i funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej Związku – w ocenie NIK – nie było prawidłowe. Procedury kontroli finansowej dotyczące udzielania zamówień publicznych ustalono w Związku w marcu 2008 r., choć termin ich wprowadzenia określono w art. 47 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (dalej „ufp”) na dzień 1 stycznia 2006 r. Związek nie ustalił pisemnych procedur dotyczących pobierania i gromadzenia środków publicznych. Procedury te wprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

Zasady prowadzenia rachunkowości (polityka rachunkowości) zostały ustalone zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej „uor”). Dokument ten nie zawierał jednak wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 10 ust. 1 uor, tj.: polityka nie opisywała systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów (wymóg art. 10 ust. 1 pkt 4 uor), w polityce nie zawarto opisu stosowanego systemu informatycznego oraz aktualnej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji (wymóg art. 10 ust. 1 pkt 3c uor).

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

W Związku prowadzono obligatoryjne elementy ksiąg. Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej za poszczególne miesiące oraz od początku roku były zgodne z obrotami wykazanymi w dzienniku (art. 14 ust. 1 uor). System księgowy pozwalał na wprowadzenie dwóch dat w przypadku, gdy data dowodu księgowego (źródłowego) różniła się od daty dokonania operacji gospodarczej oraz umożliwiał zamieszczenie krótkiego opisu tej operacji. Mimo, iż system spełniał wymogi art. 23 ust. 2 pkt 1-4 uor, zapisy księgowe nie zawierały opisu operacji. Ponadto analiza 51 dowodów księgowych (obejmujących ogółem kwotę 62.445,71 zł) wykazała, że:

- 1) w 10 przypadkach brakowało w księgach zapisu dotyczącego rozrachunku z kontrahentem (dostawcą) na koncie 201, ponieważ zakupy dokonywane gotówką (z zaliczki pobranej przez pracownika) księgowano wyłącznie na kontach 400 i 234; stwierdzone przypadki nierzetelnego księgowania obejmowały faktury na kwotę ogółem 1.424,73 zł,
- 2) w 6 przypadkach wydatki (w wysokości ogółem 2.786,17 zł) zakwalifikowano do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, co naruszało zasady określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków...⁵.
- 3) w 3 przypadkach dokonano zakupów artykułów biurowych (na kwotę ogółem 348,50 zł) z rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (dalej „ZFSS”) niezgodnie z unormowaniem zawartym w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁶; wydatkowanie środków z ZFSS na artykuły biurowe nie było też zgodne z wewnętrzną procedurą Związku, ponieważ zapis § 7 regulaminu dotyczącego ZFSS nie przewidywał przeznaczania tych środków na tego rodzaju zakupy,
- 4) w 7 przypadkach dokonano zapłaty z przekroczeniem terminu płatności wskazanym na fakturach; opóźnienie wynosiło od 1 do 17 dni (nie skutkowało to jednak zapłatą odsetek);
- 5) na 40 dowodach księgowych (z lat 2007-2009) dekretacja nie była kompletna – wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach ograniczało się do podania klasyfikacji budżetowej; brakowało wskazania kont zgodnie z wymogiem art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

Stwierdzono także, że w księgach Związku nie prowadzono zapisów na koncie 221- „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (dotyczących należności Związku z tytułu składek członkowskich, które nie były dotacjami). Naruszono tym samym przepisy art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 uor oraz wymogi określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont...⁷.

⁵ Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1752; aktualnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

W ramach Związku funkcjonowała Komisja Rewizyjna, która dokonywała oceny wykonania planu finansowego Związku w każdym z badanych lat. W Związku ustalono i stosowano instrukcję kancelaryjną. Związek sporządzał wymagane sprawozdania budżetowe, które terminowo przekazywał do RIO. Wyjątek stanowiły sprawozdania za rok 2004, które sporządzono w dniu 28.02.2005 r., tj. 3 dni po terminie.

4. NIK pozytywnie ocenia sposób opracowywania i uchwalania budżetu. Zarząd Związku przedstawiał RIO⁸ projekty uchwał budżetowych wraz z prognozą długu publicznego, informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami w terminach wymaganych przepisami ufp – z wyjątkiem lat 2003, 2005 i 2006, w których – z uwagi na niemożność zwołania quorum - termin nie został zachowany (opóźnienie wyniosło odpowiednio 26, 7 i 19 dni). Dokumenty te RIO opiniowała pozytywnie.

5. NIK nie wnosi zastrzeżeń do wykonywania budżetu Związku. Zarząd Związku – w badanym okresie – nie zaciągał zobowiązań w wysokości wyższej niż wynikało to z upoważnienia do samodzielnego zaciągania zobowiązań oraz przyjętego planu finansowego. Wyjątek stanowiło przekroczenie planu w 2006 r. w § 4260 (zakup energii) o 209,78 zł, co stanowiło 3,5%. Wydatkowanie środków nie ujętych w planie było niezgodne z wymogiem zawartym w art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ufp.

Stwierdzono natomiast, że w latach 2003 - 2008 dług Związku przekraczał 60% wykonanych dochodów i wynosił odpowiednio: 145,56%, 159,66%, 236,01%, 146,84%, 126,81% i 63,25%. Poziom zadłużenia Związku przekraczał zatem limity określone w art. 170 ust.1 i 2 ufp (w związku z art. 171 ufp). Jednakże na etapie planowania dochodów dług publiczny nie przekraczał limitów określonych w art. 169 ufp, ponieważ - z wyjątkiem roku 2003 i 2008 - poziom zadłużenia nie był wyższy od 60% prognozowanych dochodów. Oznacza to, że wielkości dochodów były planowane w sposób nierealny.

6. W okresie objętym kontrolą Związek nie posiadał nieruchomości. W informacjach o stanie mienia wykazywano obiekty inżynierii lądowej i wodnej, urządzenia techniczne i maszyny oraz jeden środek transportu. W latach 2008-2009 (I półrocze) Związek nie uzyskał dochodów własnych z gospodarowania mieniem. Informacje o stanie mienia zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 pkt. 5 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹.

NIK negatywnie ocenia przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych Związku w drodze spisu z natury na dzień 31.12.2007 r. Kontrola wykazała, że wyników inwentaryza-

⁸ Regionalnej Izbie Obrachunkowej

⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

cji nie powiązано z zapisami ksiąg rachunkowych, co było wymogiem art. 27 ust. 1 uor. Ponadto stwierdzono brak udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze weryfikacji (co dotyczyło m.in. należności i zobowiązań wobec pracowników, należności i zobowiązań z tytułów publicznoprawnych, środków trwałych trudno dostępnych oglądowi, wartości niematerialnych i prawnych). Obowiązek sporządzenia protokołów/sprawozdań z przeprowadzonej weryfikacji wynikał z postanowienia art. 27 ust.1 uor. Ustalono też, że inwentaryzacji nie zakończono w dniu 15.01.2008 r., co było wymogiem art. 26 ust.3 uor. Przeprowadzenie inwentaryzacji niezgodnie z przepisami uor wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.¹⁰

7. Dokumentacja opisująca zasady (politykę) rachunkowości, księgi rachunkowe, dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania budżetowe Związku, były przechowywane zgodnie z wymogami określonymi w art. 71 ust. 1 i art. 73 ust. 1 uor.

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

1. Uzupełnienie polityki rachunkowości o elementy wymagane przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3c i art. 10 ust. 1 pkt 4 uor.
2. Zapewnienie kompletnego dekretowania dokumentów księgowych, poprawnego dokonywania zapisów w księgach rachunkowych oraz terminowego regulowania zobowiązań.
3. Wprowadzenie do planu kont konta 221 dla ewidencjonowania należności Związku z tytułu składek członkowskich gmin (nie będących dotacjami).
4. Prawidłowe i terminowe przeprowadzanie inwentaryzacji.
5. Dokonanie zwrotu kwoty 348,50 zł na rachunek ZFŚS.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.