

Wrocław, dnia 27 stycznia 2010 r.

LWR-410-32-04/2009
P/09/127

Pan
Bronisław PATYNKO
Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Śnieżnickich

Wystąpienie pokontrolne

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 we Wrocławiu, skontrolowała Związek Gmin Śnieżnickich („Związek” lub „ZGŚ”) w zakresie: zgodności jego utworzenia z obowiązującymi przepisami prawa, prawidłowości wyłaniania organów, organizacji systemu i funkcjonowania kontroli wewnętrznej, prowadzenia rachunkowości i sprawozdawczości, opracowywania, uchwalania i realizacji budżetu, a także przedmiocie rzeczowym uchwał podejmowanych przez Zgromadzenie Związku w latach 2003 – 2009 (do końca III kwartału).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Związku Gmin Śnieżnickich w latach 2003-2009, mimo stwierdzonych uchybień niemających jednakże zasadniczego wpływu na wykonywanie zadań statutowych i wykorzystanie środków budżetowych. Tak sformułowaną ocenę ogólną uzasadniają przedstawione poniżej oceny cząstkowe.

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w sposób poprawny została zrealizowana procedura utworzenia Związku. Rady Miast i Gmin w: Bystrzycy Kłodzkiej, Stroniu Śląskim, Łądku Zdroju i Międzylesiu podjęły w okresie 15-26 marca 1997 r. stosowne uchwały akcesyjne wyrażające wolę przystąpienia do Związku i przyjmujące opracowany wcześniej projekt jego statutu. W dniu 14 sierpnia 1998 r. Związek został wpisany do rejestru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś 30 września 1998 r. Statut ZGŚ opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Wałbrzyskiego. Prawidłowo, bo w

formie uchwał Zgromadzenia Związku i zatwierdzających uchwał Rad Miejskich jego członków, dwukrotnie dokonywano zmian w treści statutu Związku.

Zgodnie z art.18a, art.70 ust. 1 i art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) wyłaniane były organy statutowe Związku. W skład Zgromadzenia wchodził wyłącznie przewodniczący rad miejskich i burmistrzowie gmin - członków. Spośród członków Zgromadzenia wybierany był również Zarząd ZGŚ. Zarówno przy ustalaniu składu osobowego Zgromadzenia, jak i przy wyborze Zarządu oraz Komisji Rewizyjnej była uwzględniana kadencyjność organów miast i gmin wchodzących w skład ZGŚ.

2. Działalność kontrolna wewnątrz Związku była wykonywana wyłącznie przez trzyosobową Komisję Rewizyjną, której zadania określono w Regulaminie Zgromadzenia uchwalonym 29 marca 1999 r. Z uwagi, jak wyjaśniano, na zakres i rozmiar działalności Biura ZGŚ (zatrudnienie 2 osób w wymiarze po 1/8 etatu) nie powoływano komórki kontroli wewnętrznej oraz nie opracowywano odrębnych procedur kontrolnych. W pracy Biura ZGŚ stosowane były instrukcje obiegu dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki kasowej oraz zakresy czynności dla głównego księgowego i pracownika biurowego.

W ocenie NIK, kontrola wewnętrzna w ZGŚ była wykonywana w zbyt ograniczonym zakresie. W latach 2003-2009 Komisja Rewizyjna odbywała bowiem posiedzenia jedynie raz w roku i to wyłącznie dla zaopiniowania wykonania budżetu i opracowania wniosku o udzielenie absolutorium dla Zarządu Związku. W badanym okresie ani razu nie kontrolowano działalności Biura ZGŚ. W ocenie NIK taka organizacja kontroli tworzy ryzyko nieujawnienia ewentualnych uchybień i nieprawidłowości w funkcjonowaniu.

W niepełnym zakresie – w odniesieniu do dyspozycji zawartych w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694 ze zm.) – opracowano zasady (politykę) rachunkowości Związku. Przedmiotowy dokument wprowadzony w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. zawierał wyłącznie plan kont dla budżetu ZGŚ, plan kont dla Biura oraz wykaz stosowanych programów komputerowych. Nie określono w nim natomiast, wymaganych w art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 cytowanej ustawy, roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, a także metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego. Przyjęte do stosowania zasady rachunkowości, mimo wymogu wynikającego z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, nie były także aktualizowane.

Zarząd ZGŚ prawidłowo realizował obowiązki w zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej. Sprawozdania były sporządzane terminowo, zawierały wszystkie

wymagane elementy a prezentowane w nich dane były zgodne z ewidencją księgową. Roczne bilanse, rachunki strat i zysków oraz zestawienia zmian w funduszu, były ponadto przedstawiane Zgromadzeniu Związku przy okazji zatwierdzania wykonania budżetów Związku.

Formalnym uchybieniem w ocenie NIK było zaniechanie sporządzania przez Zarząd Związku sprawozdań budżetowych Rb-UZ (sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych) i Rb-UN (sprawozdanie uzupełniające o stanie należności). Obowiązek sporządzania i przekazywania takich sprawozdań przez przewodniczącego Zarządu Związku wynikał z § 2 pkt 4 i § 4 pkt 2 lit a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115 poz. 781 ze zm.). Wymóg ten dotyczył także przypadków występujących w ZGS, tj. sporządzania i przekazywanie sprawozdań zawierających dane ewidencyjne o zerowych wartościach. Uchybieniem był także fakt podpisywania sprawozdań finansowych wyłącznie przez Głównego Księgowego i Przewodniczącego Zarządu ZGS. Regulujący przedmiotowe zagadnienie art. 52 ust. 2 ustawy o rachunkowości – w przypadku jednostek kierowanych przez organy wieloosobowe – nakładał na Zarząd obowiązek podpisywania tychże sprawozdań przez wszystkich jego członków.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie procedur związanych z uchwalaniem budżetów Związku, a także realizację wynikających z przyjętych uchwał budżetowych dochodów i wydatków. Projekty uchwał budżetowych w okresie objętym kontrolą były opracowywane w wymaganych terminach, zawierały niezbędne elementy i były przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej celem zaopiniowania. Dodać należy, że wszystkie opinie RIO dotyczące projektów budżetów ZGS na lata 2003-2009 były pozytywne. Z kolei uchwały budżetowe były podejmowane przez Zgromadzenie w terminach zgodnych z wymogami określonymi w art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104 ze zm.) i w swojej treści zawierały wszystkie elementy (zagadnienia) określone w art. 184 ust. 1 tejże ustawy.

Za prawidłową należy uznać również realizację budżetów w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą. Zaplanowane dochody (w głównej mierze składki członkowskie gmin) były pozyskiwane bez opóźnień i w kwotach wynikających ze statutu Związku. Dokonywane wydatki, co do meritum były zgodne z planami finansowymi oraz prawidłowo dokumentowane i ewidencjonowane w księgach rachunkowych. Wszystkie płatności realizowano bez opóźnień, w efekcie czego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne i nie

zaistniały okoliczności skutkujące obowiązkiem naliczania odsetek za zwłokę. Zgromadzone w latach 2003-2009 dochody w kwocie łącznej 166.495 zł przewyższyły dokonane wydatki (129.801 zł) o 36.694 zł. w rezultacie na koniec września 2009 r. Związek dysponował skumulowaną nadwyżką (łącznie z nadwyżką z lat 1998-2002) w wysokości 40.560 zł.

4. Kontrola wykazała, że Związek w badanym okresie prowadził działalność statutową w niewielkim zakresie. Z ogólnej liczby 34 uchwał podjętych przez Zgromadzenie, tylko 1 dotyczyła działalności statutowej (uchwała z marca 2008 r. w sprawie zabezpieczenia narciarskich tras biegowych regionu Orlicko-Śnieżnickiego). Z pozostałych 33 uchwał: 12 dotyczyło uchwalenia budżetów i dokonywanych w nich zmian, 20 spraw organizacyjnych (wybory zarządów i komisji rewizyjnych, zmiany w statucie, absolutoria dla Zarządu), a jedna uchwała spraw finansowych. W konsekwencji ponad 3/4 ogólnej kwoty wydatków (98.844 zł) związku dotyczyło utrzymania Biura ZGŚ, z czego blisko 80% kosztów wynagrodzeń z pochodnymi. Poza funkcjonowaniem Biura, na realizację zadań statutowych w latach 2003, 2005, 2006 i 2007 dokonano łącznie 6 wydatków na kwotę 30.957 zł (23,8% sumy ogólnej) z czego ok. 2/3 (19.600 zł) było związane z wydaniem folderu promocyjnego gmin członków Związku.

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

- 1. Uzupełnienie i zaktualizowanie przyjętych zasad rachunkowości zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września o rachunkowości.*
- 2. Sporządzanie i przekazywanie sprawozdań budżetowych zgodnie z wymogami określonymi w w§ 2 pkt 4 i § 4 pkt 2 lit a, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.*
- 3. Podpisywanie sprawozdań finansowych Związku przez wszystkich członków Zarządu.*
- 4. Rozważenie zasadności powierzenia Komisji Rewizyjnej ZGŚ okresowych kontroli działalności Biura.*

Zgodnie z treścią art. 62 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 Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, 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.

W przypadku złożenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały komisji powołanej w celu rozpatrzenia zastrzeżeń.