



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 29 września 2010 r.

**Pan
Augustyn Filipczak
pełniący obowiązki dyrektora
Międzyrzeckiego Ośrodka
Sportu i Wypoczynku
w Międzyrzeczu**

LZG-4112-03-01/2010, S/10/003

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 Zielonej Górze skontrolowała Międzyrzecki Ośrodek Sportu i Wypoczynku w Międzyrzeczu w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym w latach 2007-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 16 sierpnia 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Międzyrzeckiego Ośrodka Sportu i Wypoczynku w kontrolowanym zakresie.

Podstawą do sformułowania przedstawionej oceny ogólnej było w szczególności:

- gospodarowanie nieruchomościami z naruszeniem prawa,
- prowadzenie działalności ze stratą, wbrew wymogom ustawowym,
- nierzetelne opracowywanie i realizowanie planu finansowego,
- nieuiszczanie na rzecz gminy Międzyrzecz opłat rocznych za nieruchomości będące we władaniu w trwałym zarządzie,
- naruszanie obowiązków dotyczących rachunkowości, sprawozdawczości oraz stosowania Prawa zamówień publicznych,
- łamanie przez byłego dyrektora Ośrodka przepisów prawa, zakazujących pracownikom samorządowym wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonywał.

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

1. Międzyrzecki Ośrodek Sportu i Wypoczynku jest zakładem budżetowym utworzonym uchwałą Rady Miejskiej w Międzyrzeczu. Z rocznych sprawozdań finansowych wynika, że Ośrodek osiągnął w 2008 r. dodatni wynik finansowy wynoszący 24.226,64 zł, natomiast w 2007 r. i 2009 r. odnotowano ujemny wynik finansowy odpowiednio: 18.644,03 zł i 85.353,38 zł. Zatem Ośrodek nie pokrywał w całości kosztów działalności osiąganymi przychodami, co naruszało wymóg art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych². W takiej sytuacji organ, który powołał zakład, winien wydać decyzję o likwidacji jednostki, nie później niż do 31 grudnia danego roku budżetowego³.

2. Dyrektorzy Ośrodka nie respektowali posiadanych pełnomocnictw do reprezentowania jednostki, wskazujących na konieczność akceptowania przez burmistrza zmian w planach finansowych. Bez wymaganej akceptacji dokonano zmian w planach finansowych w 2007 r. w wysokości 79.944 zł, w 2008 r. w wysokości 101.925 zł i w 2009 r. w wysokości 109.620 zł. Plany finansowe opracowywano nierzetelnie, świadomie zaniżając wysokość przewidywanych przychodów. Manipulacja ta miała na celu skorzystanie z możliwości dokonywania zmian planu finansowego na podstawie art. 24 ust. 10 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, warunkiem dokonywania zmian planu było m.in. zrealizowanie wyższych od planowanych przychodów.

3. Ośrodek gospodarował nieruchomościami z naruszeniem zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W marcu 2008 r. były dyrektor Ośrodka Janusz Iwiński, bez zgody organów gminy, tj. z naruszeniem art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarł z Agencją Promocji i Rozwoju Tomasz Perka kolejną umowę dzierżawy pomieszczenia baru znajdującego się na terenie Międzyrzeckiego Rejonu Umocnionego na okres 3 lat⁴. Należy podkreślić, że dzierżawca nie spełniał warunków zawartych w regulaminie przetargu (pkt 7 ppkt 3), gdyż zalegał z opłatami z tytułu dzierżawy tej nieruchomości za lata 2005 - 2008 w wysokości 5.659,10 zł.

W lipcu 2009 r. dyrektor Iwiński, ponownie bez zgody organów gminy, chociaż była to kolejna umowa dzierżawy tej samej nieruchomości z tym samym dzierżawcą, zawarł bezprzetargowo z Agencją Usługową DUET S.C. Jacek i Beata Bełz umowę dzierżawy pomieszczeń na cele hotelowo-restauracyjne o powierzchni 591,59 m². Także ten dzierżawca

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Odpowiednie uregulowania zawarto w dziale I, rozdział 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Na podstawie § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.)

⁴ Poprzednia obowiązywała od 11.03.2005 r. do 8.03.2008 r.

posiadał nieuregulowane wobec Ośrodka zobowiązania w kwocie 4.915,78 zł. Jako niegospodarne NIK ocenia niepoddanie wysokości czynszu dzierżawy tej nieruchomości weryfikacji rynkowej. Do nowej umowy przyjęto wysokość czynszu z 2004 r., zwaloryzowaną do kwoty 5,27 zł za 1 m² według wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Jednak tak ustalona stawka czynszu była ponad 3 razy niższa niż stawka płacona przez inny podmiot (16,58 zł), korzystający z pomieszczeń na tej samej nieruchomości (Międzyrzecz, os. Kasztelańskie 8A).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób zarządzania przez MOSiW nieruchomościami gminy nad jeziorem Głębokie, na których wybudowano w różnych okresach łącznie 221 domków letniskowych, użytkowanych obecnie przez osoby fizyczne. Ośrodek dostarczał użytkownikom domków wodę, energię elektryczną, wywoził nieczystości płynne i stałe, utrzymywał porządek na terenach i w pomieszczeniach ogólnodostępnych, dozorował, inwestował, administrował oraz dokonywał rozliczeń kosztów. Uwagi NIK dotyczą nadmiernej uznaniowości w określaniu podstaw formalnych udostępniania nieruchomości, braku planu trwałego uregulowania sposobu użytkowania obiektów, braku kompletnej dokumentacji dotyczącej legalności ich wzniesienia, a także nierzetelnego rozliczania kosztów. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. aktualne umowy do dysponowania gruntem posiadało zaledwie 163 z 211 korzystających z nieruchomości. Za niewłaściwą NIK uznaje praktykę zawierania tzw. *umów obsługi turystycznej* z użytkownikami domków, którzy nie posiadali innej umowy do dysponowania nieruchomością. Umowy te miały w istocie charakter pozorny, bowiem zastępowały umowy dzierżawy w zakresie, w jakim dotyczyły one m.in. czasu trwania umowy, uprawnień do władania nieruchomością oraz stawek opłat za 1m² nieruchomości.

Określony w tych umowach sposób rozliczeń był nieprzejrysty, generował problemy z realizacją i był podstawą konfliktów z użytkownikami. M.in. w § 10 ust. 3 i ust. 4 umów obsługi turystycznej zawieranych w 2007 r. określono, że odpłatność na rzecz kosztów eksploatacyjnych ustala się drogą kalkulacyjną dla użytkowanego obiektu. Bazą odniesienia była m.in. stawka 21,61 zł za m² domku letniskowego. W dokumentacji Ośrodka brak było jednak kalkulacji na 2007 r., 2008 r. i 2009 r., a stawka 21,61 za m² została ustalona w oparciu o kalkulację kosztów z 2006 r. Wynika z niej, że właściciele zostali obciążeni finansowaniem kosztów nie związanych bezpośrednio z zajmowanymi nieruchomościami, jak również kosztów dotyczących ogólnodostępnych obiektów Ośrodka np. utrzymania plaży, szaletów, administracji, wynagrodzeń gospodarzy, dozorców, ratowników, sprzątaczek, jak również opłat za trwały zarząd.

Wysokie i częściowo nieuzasadnione przychody z ww. tytułu, pozwoliły Ośrodkowi osiągnąć zyski w zakresie działalności nad jeziorem Głębokie: w 2007 r. w wysokości 178.332,46 zł, w 2008 r. – 184.719,01 zł i w 2009 r. – 135.373,33 zł, które służyły współfinansowaniu pozostałej działalności Ośrodka.

Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji dotycząca 6 użytkowników domków wykazała:

- nieuzasadnione uprzywilejowanie trzech użytkowników; posiadali oni bowiem dziesięcioletnie umowy najmu, podczas gdy z pozostałymi zawarto umowy jedynie na 3 lata,
- brak aktualnej umowy na korzystanie z nieruchomości przez jednego z użytkowników, zaś wygasła w 2007 r. umowa była nieważna, bowiem została w imieniu MOSiW zawarta przez osobę nieuprawnioną (księgową Ośrodka),
- zawarcie przez dyrektora Ośrodka Janusza Iwińskiego umowy z samym sobą; z jednej strony reprezentował jednostkę komunalną, która zarządzała nieruchomościami, a z drugiej wystąpił w roli osoby ubiegającej się o udostępnienie nieruchomości zarządzanej przez Ośrodek. Kontrola wykazała ponadto, że dyrektor użytkował jednocześnie drugi domek na terenie MOSiW.

W ocenie NIK, zawarcie przez dyrektora Iwińskiego umów w takich warunkach oraz użytkowanie nieruchomości komunalnej, stanowiło naruszenie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*⁵, zakazującego pracownikom samorządowym wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje pracownik w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ww. ustawy, w przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika samorządowego któregośkolwiek z zakazów, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy lub odwołuje się go ze stanowiska.

4. W latach 2007-2008 MOSiW nie uiszczzał na rzecz gminy Międzyrzecz opłat rocznych za nieruchomości będące w jego władaniu w trwałym zarządzie⁶. Były dyrektor Ośrodka występował corocznie do gminy o umorzenie zaległości z tytułu opłat (każdorazowo 135.995,18 zł), pomimo że Ośrodek dysponował na rachunkach bankowych środkami pieniężnymi przekraczającymi stan zaległości (np. 13.11.2008 r. - 230.818,35 zł). Burmistrz

⁵ Dz. U. Nr 223, poz. 1458

⁶ Art. 82 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)

Międzyrzecza umarzał zaległości uzasadniając, że ściągnięcie wierzytelności zagraża ważnym interesom dłużnika. Tymczasem dyrektor Ośrodka nie określał we wnioskach, w jaki sposób uiszczenie opłat zagraża interesom MOSiW, lecz jedynie zobowiązywał się przeznaczyć środki z umorzonych zaległości (łącznie 271.990,36 zł) na realizację różnych prac. Zobowiązania te zostały jednak zrealizowane w niewielkim zakresie (50.495,53 zł). Na przykład z zaplanowanych 38 tablic informacyjnych dotyczących Międzyrzeckiego Rejonu Umocnionego wykonano zaledwie dwie.

Ponadto wbrew art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*⁷, nakładającemu ujmowanie każdego zdarzenia gospodarczego w księgach rachunkowych, Ośrodek w latach 2007-2009 nie zaksięgował żadnego zdarzenia dotyczącego powstania zobowiązania, jak i umorzenia opłat z tytułu trwałego zarządu. W konsekwencji sprawozdanie roczne – rachunek wyników za 2007 i 2008 r. nie spełniało warunków określonych w art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, tj. rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji finansowej oraz wyniku finansowego Ośrodka, gdyż corocznie zaniżono koszty i przychody o 135.995,18 zł. Były dyrektor Janusz Iwiński przyznał, że nie płacił należności z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, doprowadzając do powstania zaległości, gdyż zawarł ustne porozumienie z gminą, że zaległości te będą corocznie umarzane. W tej sytuacji podawane we wnioskach o umorzenie wykazy robót, na które miały być przeznaczone środki z umorzonych zaległości, formułowane były *pro forma*.

5. W latach 2007-2009 dyrektorzy Ośrodka nie ustalili dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w szczególności dotyczące określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów. Naruszało to przepisy art. 10 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*.

Ponadto sporządzane przez Ośrodek i przedkładane Burmistrzowi sprawozdania finansowe za 2007 r. i 2008 r. zawierały nierzetelne dane. I tak:

- w pozycji *zrealizowane wydatki budżetowe* wykazano odpowiednio kwoty 1.577.781,59 zł i 1.791.164,18 zł, w sytuacji gdy zakład nie ponosił wydatków budżetowych i winna być wykazana kwota 0 zł,

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- w pozycji *budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej* wykazano wartość tuneli podziemnych Międzyrzeckiego Rejonu Umocnionego w kwocie 19.044.133,44 zł, w sytuacji gdy do powyższego obiektu Ośrodek nie miał tytułu prawnego i obiekt ten nie powinien być ujmowany w bilansie⁸.

Wbrew art. 21 *ustawy o rachunkowości* dokumenty finansowo-księgowe za lata 2007-2008, dotyczące wypłat z kasy Ośrodka, nie zawierały danych niezbędnych do identyfikacji osób pobierających gotówkę za faktury, co uniemożliwiało rzetelną kontrolę prawidłowości przepływów środków oraz sprzyjało powstawaniu nadużyć.

Kontrola wykazała, że od czasu powstania Ośrodka nie wypełniano obowiązków wynikających z art. 26 *ustawy o rachunkowości*, tj. nie przeprowadzano inwentaryzacji aktywów pieniężnych, aktywów finansowych i środków trwałych na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Inwentaryzacja została przeprowadzona dopiero w grudniu 2009 r.

Zaniechanie przez byłych dyrektorów MOSiW przeprowadzenia inwentaryzacji uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanego w art. 18 pkt 1 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*⁹.

6. W wyniku działań własnych Ośrodka stwierdzono w 2010 r. nieprawidłowości polegające na wpłacaniu do kasy Ośrodka opłat za korzystanie przez dzierżawców z mediów (prąd, woda, wywóz nieczystości płynnych) w kwotach niższych od kwot od nich pobieranych i wpisanych na przekazywanych im fakturach i dowodach wpłat. Wskazuje to z jednej strony na poprawę skuteczności kontroli wewnętrznej, jednak równocześnie stanowi dowód braku wystarczającego nadzoru nad sposobem prowadzenia rachunkowości w poprzednich latach. Ośrodek zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Międzyrzeczu o ujawnionej nieprawidłowości i w sprawie tej prowadzone jest dochodzenie o przestępstwo określone w art. 271 § 1 *Kodeksu karnego*¹⁰.

7. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹¹ (Pzp), Ośrodek winien zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Tymczasem analiza wydatków za 2009 r. w łącznej kwocie 388.340,13 zł

⁸ W decyzji Burmistrza nr Z3/2004 z dnia 29.10.2004 r. przekazującej Ośrodkowi nieruchomości w trwałe zarząd, nie wyszczególniono tuneli podziemnych.

⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

(spośród pozapłacowych wydatków w łącznej kwocie 1.091.207,40 zł) wykazała, że w każdym przypadku wystąpiły odstępstwa od obowiązujących wymogów ustawowych, mające wpływ na wybór wykonawców. I tak:

- usługi wywozu i oczyszczania nieczystości płynnych świadczone przez firmę ZHU OBST odbywały się bez zawarcia umowy w formie pisemnej (art. 139 ust. 2 Pzp). Udzielenie zamówienia na 2009 r. nastąpiło z pominięciem ustawy Pzp, pomimo iż łączne wydatki 65.547,58 zł przekraczały równowartość w złotych kwoty 14.000 euro (54.279 zł¹²), co obligowało do zastosowania procedur zawartych w ustawie. Działanie takie, poza tym że nielegalne, wskazuje także na niegospodarność, bowiem po wyłonieniu w trybie zamówień publicznych nowego wykonawcy (ZGM w Skwierzynie) udało się uzyskać niższą stawkę za wykonywanie omawianej usługi; zmniejszyła się ona z 14,01 zł za 1 m³ nieczystości w 2009 r. do 9,20 zł w 2010 r.;
- zakup energii elektrycznej odbywał się na podstawie umowy z dnia 18 grudnia 2008 r. zawartej z ENEA. Udzielenie zamówienia na 2009 r. nastąpiło z pominięciem przepisów Pzp, pomimo iż łączne wydatki na realizację przedmiotu zamówienia (322.792,55 zł) przekraczały równowartość w złotych kwotę 14.000 euro.

Odpowiedzialny za udzielanie zamówień - były dyrektor Ośrodka Janusz Iwiński zeznał, że nie wiedział o obowiązku stosowania w takich przypadkach prawa zamówień publicznych.

Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

6. Jako niewystarczające NIK ocenia działania windykacyjne prowadzone przez MOSiW. Pomimo iż stan należności od 37 dłużników na 31 grudnia 2008 r. wynosił 63.247,96 zł, nie dochodzono ich skutecznie, doprowadzając do zwiększenia należności na 31.12.2009 r. do kwoty 85.096,40 zł od 64 dłużników (w tym 55.254,36 zł Głębokie). Na drogę postępowania sądowego skierowano sprawy zaledwie 3 dłużników (łącznie dług ok. 5 tys. zł). Ponieważ działania te podjęto w stosunku do osób, które kierowały do Ośrodka pisma kwestionujące zasadność różnego rodzaju opłat i zawierające wnioski dotyczące jego funkcjonowania, skierowanie tych spraw do sądu miało bardziej charakter represyjny niż windykacyjny. Taką ocenę potwierdza także fakt, że w latach 2007-2008 nie podjęto żadnych

¹² Według kursu 3,8771 zł za 1 euro, określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 241, poz. 1763).

czynności (poza wysłaniem wezwania do zapłaty), wobec największego dłużnika, tj. Agencji Promocji i Rozwoju Tomasz Perka, której zaległości z tytułu dzierżawy MRU wynosiły blisko 20 tys. zł.

Były dyrektor Janusz Iwiński zeznał, że podjęto windykację tylko w stosunku do 3 dzierżawców w imię *spokoju społecznego*, a w pozostałych przypadkach czekano na dobrowolną zapłatę.

W ocenie NIK, do powstania stwierdzonych nieprawidłowości przyczynił się brak skutecznego systemu kontroli finansowej, polegającego m.in. na badaniu i porównaniu stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz udzielania zamówień publicznych. Brak skutecznych procedur kontroli w Ośrodku może znacznie utrudniać nie tylko rozpoznawanie, ale również przeciwdziałanie zjawiskom korupcji.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny oraz uwzględniając działania podjęte w toku kontroli oraz zmiany, które od 1 stycznia 2011 r. wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹³, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Uregulowanie stanu prawnego do dysponowania gruntem przez użytkowników domków letniskowych nad jeziorem Głębokie oraz rzetelne rozliczanie kosztów zarządu.
2. Rzetelne opracowywanie oraz realizowanie planów finansowych jednostki; respektowanie posiadanych pełnomocnictw do reprezentowania jednostki.
3. Zintensyfikowanie działań windykacyjnych należności MOSiW.
4. Prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości jednostki rzetelnie, w sposób jasno przedstawiający jej sytuację oraz wynik finansowy.
5. Zapewnienie udzielania zamówień zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, 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.

¹³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1.adresat

2.aa