



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 19 marca 2010 r.

Pan

Józef Szumiec

Przewodniczący Zarządu Związku Gmin

Dorzecza Rudawy, Rudna i Sanki

w Zabierzowie

LBY-410-21-06/2009
P/09/127

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 w Bydgoszczy przeprowadziła w Związku Gmin Dorzecza Rudawy, Rudna i Sanki w Zabierzowie, zwanym dalej „Związkiem”, kontrolę w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2003-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 lutego 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Związku w zakresie stanowiącym przedmiot kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Związek został utworzony w trybie wymaganym przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o s.g.”. Rady 6 gmin podjęły odpowiednie uchwały w sprawie jego utworzenia, określając w nich rodzaj wykonywanych przez Związek zadań publicznych. Statut Związku, zwany dalej „Statutem”, zatwierdzony uchwałami tych rad gmin, zawierał wymagane art. 67 ust. 2 ustawy o s.g. regulacje dotyczące m.in. siedziby, organów, struktury i uczestników, zasad korzystania z majątku, przystępowania do Związku i występowania z niego, jak

również zasad rozliczeń majątkowych. W dniu 17 stycznia 2000 r. Związek został wpisany do prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rejestru, a Wojewoda Małopolski ogłosił jego statut w dniu 14 lutego 2000 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

Zgromadzenie Związku, zwane dalej „Zgromadzeniem”, zostało utworzone zgodnie z wymogami art. 70 ustawy o s.g.. Zarząd Związku, zwany dalej „Zarządem”, w I i III kadencji Zgromadzenia został wybrany z zachowaniem wymogów Statutu. Natomiast w II kadencji Zarząd i jego przewodniczący działali (od września 2004 r. do kwietnia 2007 r.) bez podstawy prawnej. Zgromadzenie tej kadencji nie wybrało bowiem i nie odwołało poprzedniego Zarządu i jego przewodniczącego, pomimo obowiązku określonego w § 11 ust. 2 pkt. 5 i 6 w zw. z § 9 ust. 2 Statutu.

2. Zarząd Związku prawidłowo i w ustalonych terminach opracowywał i przedkładał Zgromadzeniu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, zwanej dalej „RIO”, projekty uchwał budżetowych na lata 2003-2009. W każdym przypadku uzyskano pozytywne opinie RIO do projektów planów finansowych oraz przedstawionych możliwościach sfinansowania deficytu.

Podejmowane przez Zgromadzenie uchwały budżetowe, w terminach wyznaczonych w art. 53 ust. 2 w zw. z art. 73a ustawy o s.g., zawierały dane wymagane przepisami art. 124 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o fin. publ. z 1998 r.” oraz art. 184 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o fin. publ. z 2005 r.”.

W okresie objętym kontrolą wykonywano uchwalane plany dochodów Związku. Gminy członkowskie wpłacały składki na rzecz Związku w wysokościach ustalonych uchwałami Zgromadzenia. Stosownie do tych uchwał, w przypadku opóźnienia w wpłatach rat składki, Zarząd naliczał i pobierał od gmin odsetki ustawowe. Zarząd Związku, na podstawie uchwalonych przez Zgromadzenie w dniu 23 września 2003 r. zasad umarzania wierzytelności, umorzył naliczone odsetki Gminie Liszki i Gminie Alwernia za 2003 r. w kwocie łącznie 159,74 zł i naliczone Gminie Liszki i Gminie Krzeszowice odsetki za 2004 r. w kwocie łącznie 32,95 zł.

Związek w latach 2003-2009 nie był zadłużony, nie zaciągał kredytów, nie wykupywał papierów wartościowych, nie udzielał gwarancji i poręczeń. Posiadał dodatnie

saldo środków pieniężnych z lat ubiegłych, wynoszące od 63,2 tys. zł na koniec 2003 r. do 80,1 tys. zł na koniec 2008 r.

Wydatki Związku realizowano w wielkościach niższych od zaplanowanych. Nie stwierdzono przypadku przekroczenia planowanych wydatków w żadnym z paragrafów klasyfikacji budżetowej. Badanie największych wydatków poniesionych w 2004 r., w 2005 r., w 2007 r. i w 2008 r. w kwocie łącznie 85.111,14 zł (40,4 % ogółu wydatków w tych latach) potwierdziło prawidłowość ich udokumentowania, dokonywania wymaganej kontroli merytorycznej i finansowej, właściwego zakwalifikowania do paragrafu klasyfikacji budżetowej, ujmowania w księgach rachunkowych oraz w rocznych sprawozdaniach budżetowych.

Przewodniczący Zarządu i Główna Księgową corocznie przeprowadzali kontrolę gospodarowania środkami Związku, dokonując sprawdzenia nie mniej niż 5 % rocznych wydatków. Kontrolą obejmowano także przestrzeganie ustalonych procedur kontroli finansowej oraz dokonywanie wstępnej oceny zaciągania zobowiązań.

Ustalone kolejnymi zarządzeniami Przewodniczącego Zarządu (podejmowanymi od 30 kwietnia 2002 r.) zasady rachunkowości, spełniały wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”. Wprowadzone zarządzeniami Przewodniczącego Zarządu procedury kontroli wewnętrznej obejmowały instrukcję obiegu i kontroli dokumentów; instrukcję wykonywania kontroli gospodarowania środkami publicznymi, regulamin udzielania zamówień publicznych, instrukcję obrotu drukami ścisłego zarachowania oraz instrukcję inwentaryzacyjną. Od lipca 2005 r. do października 2007 r. instrukcja wykonywania kontroli gospodarowania środkami publicznymi nie zawierała, wymaganych art. 47 ustawy o fin. publ. z 2005 r., zasad przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań, badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w procesie udzielania zamówień publicznych i zwrotu środków publicznych. Zasady te Przewodniczący wprowadził do tej instrukcji zarządzeniem z dnia 22 października 2007 r.

Prowadzone ręcznie w formie pisemnej księgi rachunkowe Związku obejmowały wymagane zbiory i były prowadzone według zasad określonych w art. 13-16 i art. 24 ustawy o rachunkowości.

Rzetelnie, zgodnie z ewidencją księgową sporządzano w Związku budżetowe sprawozdania roczne: Rb-ST, Rb-NDS, Rb-Z, Rb-N, Rb-27S i Rb-28S na koniec lat 2006, 2007, 2008 i na dzień 30 czerwca 2009 r.

3. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

a) przechowywaniu dokumentów księgowych Związku poza jego siedzibą, w pomieszczeniu Urzędu Gminy Czernichów, co było niezgodne z art. 73 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Wynikało to z faktu, że Związek nie objął fizycznie żadnego pomieszczenia w budynku Urzędu Gminy Zabierzów, będącym siedzibą Związku, pomimo zawartej 1 listopada 2000 r. umowy użyczenia lokalu w tym budynku. Dokumentacja księgowa Związku była przechowywana i chroniona w budynku Urzędu Gminy Czernichów zgodnie z wymogami art. 71 ust. 1 ustawy o rachunkowości;

b) braku na budynku Urzędu Gminy Zabierzów (wskazanym jako siedziba Związku), urzędowej tablicy z napisem nazwy Związku, wymaganej art. 3 ust. 1a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2005 r., Nr 235, poz. 2000 ze zm.);

c) wykazaniu w latach 2005-2006 w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28S danych niezgodnych z ewidencją księgową. W 2005 r. wykazano zobowiązania mniejsze od zaewidencjonowanych ogółem o 289,08 zł, a w 2006 r. o 1.416,96 zł. Za I kwartał 2006 r. wykazano wydatki większe od zaewidencjonowanych o 3.240,20 zł;

d) niedokonaniu przez przewodniczącego Zarządu (w okresie od 14 maja 2008 r. do końca 2009 r.) aktualizacji zakładowego planu kont Związku o zmiany wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 72, poz. 422). Zmiany te zostały wprowadzone dopiero w trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Przewodniczącego Zarządu z dnia 1 lutego 2010 r.;

e) niestosowaniu w Związku instrukcji kancelaryjnej wymaganej § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.). W prowadzonym przez Biuro Związku rejestrze uchwał podejmowanych przez Zgromadzenie nie zaewidencjonowano, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 14 ust. 9 Statutu, 10 uchwał Zgromadzenia podjętych w okresie od 9 listopada 2007 r. do 6 maja 2009 r. Biuro Związku nie posiadało dokumentów potwierdzających wykonanie przez Zarząd obowiązku wynikającego z art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz z art. 181 ust. 2 ustawy o fin. publ. z 2005 r. w zw. z art. 73a ustawy o s.g. i § 17 ust. 1 Statutu, dotyczących:

złożenia Zgromadzeniu sprawozdań finansowych, przedstawienia mu opinii RIO przed uchwaleniem budżetu;

f) nieutworzeniu przez Związek do marca 2007 r. strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej, wymaganej art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o dostępie do informacji publicznej”. Stwierdzono, że strona ta była nieczynna w trakcie kontroli NIK i została uruchomiona dopiero w dniu 15 lutego 2010 r.,

g) niepublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Związku opinii RIO o projektach budżetu, do czego zobowiązywał art. 115 ust. 2 ustawy o fin. publ. z 1998 r. i art. 172 ust. 2 ustawy o fin. publ. z 2005 r., zgodnie z wymogiem art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej;

h) nieprzekazywaniu do października 2007 r. Wojewodzie Małopolskiemu żadnych uchwał Zgromadzenia. Zgodnie z art. 90 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy o s.g. i Statutem do przekazywania ww. uchwał zobowiązany był Przewodniczący Zarządu Związku. Systematycznie i w obowiązujących terminach przekazywano Wojewodzie Małopolskiemu uchwały Zgromadzenia dopiero po październiku 2007 r.;

i) nieprzedłożeniu przez Zarząd do marca 2007 r. Zgromadzeniu wniosku o uchwalenie regulaminu organizacyjnego Biura Związku, ustalającego jego organizację i zasady funkcjonowania, stosownie do wymogu § 15 ust. 7 Statutu. Regulamin taki uchwalono dopiero w dniu 14 marca 2007 r., tj. po 7 latach od podjęcia przez Związek działalności. W okresie od dnia 31 marca 2003 r. do dnia 14 marca 2007 r. organizację i zasady funkcjonowania Biura Związku określał ustalony zarządzeniem przewodniczącego Zarządu tymczasowy regulamin organizacyjny, którego nie przewidywał Statut.

4. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że:

- w każdym z kontrolowanych lat nie spełniono wymogu, zawartego w art. 69 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o s.g. i § 14 ust. 1 Statutu, zwoływania sesji Zgromadzenia co najmniej raz w kwartale (np. w 2004 r. odbyto tylko dwie, a w 2009 r. tylko jedną sesję Zgromadzenia);

- komisja rewizyjna i przewodniczący Zgromadzenia działali od września 2004 r. do kwietnia 2007 r. (w drugiej kadencji) bez podstawy prawnej. Zgromadzenie Związku tej kadencji nie wybrało i nie odwołało poprzedniego składu komisji rewizyjnej oraz nie wybrało

przewodniczącego Zgromadzenia, pomimo obowiązku określonego w § 11 ust. 2 pkt. 11 w § 12 ust. 2 w zw. z § 9 ust. 2 Statutu;

- w 5 posiedzeniach Zgromadzenia (na 10 analizowanych) brały udział osoby nieuprawnione (w zastępstwie nieobecnych przedstawicieli gmin uczestników Związku). Osoby te w 4 posiedzeniach Zgromadzenia nie brały udziału w głosowaniach. Natomiast w głosowaniach na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2008 r. brał udział zastępca Wójta Zabierzowa, niebędący uprawnionym przedstawicielem Gminy Zabierzów w Zgromadzeniu, co było sprzeczne z § 10 Statutu;

- na sesji w dniu 19 grudnia 2008 r. Zgromadzenie podjęło uchwały pomimo, że nie posiadało wymaganego quorum (uczestniczyło w nim 5 z 12 statutowych członków Zgromadzenia). Powyższe naruszało art. 71 ustawy o s.g. i § 13 ust. 1 Statutu stanowiące, że uchwały Zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby jego członków;

- postanowienia § 10 ust. 2 Statutu o tym, że drugiego przedstawiciela rada gminy wyznacza także spośród członków zarządu Gminy, którego to organu nie ma obecnie w gminie, są sprzeczne z przepisami art. 70 ust. 1 i 2 w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy o s.g.. Podejmowane od 2004 r. przez Zarząd i Zgromadzenie 4 próby dokonania zmian Statutu były nieskuteczne, co uniemożliwiło przystąpienie do Związku Gminy Kraków. Powyższe wynikało m.in. z niewłaściwego opracowania projektowanych zmian, do których Wojewoda Małopolski w 2008 r. wniósł zastrzeżenia;

- pomimo obowiązku wynikającego z art. 66 ustawy o s.g. żadna z 6 gmin uczestników Związku nie poinformowała Wojewody Małopolskiego o zamiarze przystąpienia do Związku.

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

1. Przechowywanie dokumentacji księgowej w siedzibie Związku.
2. Stosowanie w Związku instrukcji kancelaryjnej, w tym dokumentowanie załatwiania spraw związanych z działalnością Zgromadzenia oraz prowadzenie rejestrów zgodnie z obowiązującymi przepisami.
3. Publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Związku informacji wymaganych obowiązującymi przepisami i opublikowanie informacji zaległych.
4. Podjęcie działań zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych Związku.

5. Kontynuowanie działań w celu dostosowania postanowień Statutu do obowiązujących przepisów.
6. Umieszczenie na budynku będącym siedzibą Związku urzędowej tablicy z nazwą Związku.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego, w terminie 21 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 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 Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy 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 właściwej komisji NIK.