



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia 2 marca 2010 r.

**Pan
Waldemar Miśko
Przewodniczący Zarządu
Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty
w Karlinie**

LSZ-410-17-01/2009

P/09/176

tekst ujednolicony

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 skontrolowała działalność Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie w latach 2005-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 31 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty oraz jego działalność w zakresie realizacji priorytetowych kierunków działań określonych w „Strategii Rozwoju Zrównoważonego Miast i Gmin Dorzecza Parsęty” związanych z ochroną zasobów środowiska przyrodniczego, rozwijania aktywności gospodarczych oraz poprawą wizerunku obszaru dorzecza poprzez podniesienie jakości zagospodarowania przestrzennego w latach 2005 – 2009, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Organy Związku były powoływane zgodnie z wymogami określonymi w art. 70 i art. 73 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², zwanej dalej „usg”. Jednakże zauważyć należy, iż do dnia 25.04.2006 r. Pan Waldemar Miśko łączył funkcję Przewodniczącego Zgromadzenia, tj. organu stanowiącego i kontrolnego Związku i Przewodniczącego Zarządu - organu wykonawczego Związku.

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

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

W ocenie NIK jednoczesne pełnienie ww. funkcji przez tę samą osobę prowadzić mogło do konfliktu interesów, który Najwyższa Izba Kontroli kwalifikuje do zjawisk korupcyjnych.

2. W okresie objętym kontrolą Związek realizował 16 projektów finansowanych ze środków krajowych i budżetu Unii Europejskiej (UE) w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych źródeł zewnętrznych na łączną kwotę 1.290.355,4 tys. zł, z których 15 o łącznej wartości 15.669,0 tys. zł (1,2% wartości wszystkich realizowanych projektów) zostało zakończonych do 31.08.2008 r., a 1 dotyczący „Zintegrowanej gospodarki wodno-ściekowej w dorzeczu Parsęty” o wartości 1.274.686,4 tys. zł jest w trakcie realizacji.

3. NIK pozytywnie ocenia stworzone przez Związek warunki do realizacji projektów, które dla 15 projektów zapewniło Biuro Związku. Dla projektu pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” Związek utworzył 1.10.2006 r. jednostkę budżetową pod nazwą „Jednostka Realizująca Projekt Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” („JRP”). Przydzielono obowiązki i określono procedury w zakresie przygotowywania materiałów do przetargów na roboty inwestycyjne i remontowe oraz sporządzania umów w zakresie realizowanych zadań inwestycyjnych. Związek uchwalił regulamin udzielania zamówień publicznych, powołał Stałą Komisję Przetargową oraz ustalił jej regulamin pracy. Zasady prawidłowego prowadzenia ewidencji księgowej oraz sprawowania kontroli formalnej i rachunkowej dokumentów księgowych, w tym związanych z realizowanymi projektami uregulowano polityką rachunkowości wprowadzoną zgodnie z wymogami art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, zwanej dalej „uor”.

Księgi rachunkowe Biura Związku obejmowały zbiory zapisów księgowych wymienionych w art. 13 ust. 1 uor. Kontrola próby 33 dowodów księgowych wykazała, że księgi rachunkowe w latach 2007-2009 prowadzone były rzetelnie w rozumieniu art. 24 ust. 2 uor, jednak z naruszeniem obowiązującej w Biurze Związku wewnętrznej instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych. Według instrukcji podstawą zapisu w księgach rachunkowych mógł być dowód księgowy zatwierdzony przez Dyrektora Biura i Skarbnika Związku. Tymczasem wszystkie kontrolowane dowody księgowe niezgodnie z ww. instrukcją zatwierdzone były przez Pana Przewodniczącego.

Biuro Związku przeprowadzało inwentaryzację składników majątku za lata 2005-2008 z zachowaniem terminów określonych w art. 26 ust. 1 i 3 uor. Stwierdzone różnice między stanem rzeczywistym a księgowym zostały wyjaśnione i ujęte w ewidencji księgowej, co było zgodne z art. 27 ust.1 uor.

³ Dz.U z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Zarząd Związku ustalił procedury kontroli finansowej zgodnie z art. 47 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴, zwanej dalej „ufp”. Przewodniczący Zarządu Związku nie spełnił jednak obowiązku kontroli minimum 5% wydatków jednostek podległych w latach 2005 i 2006, wynikającego z art. 187 ust. 2 i 3 ufp.

W Biurze Związku zaniechano prowadzenia audytu wewnętrznego i do dnia 31.12.2009 r. nie zatrudniono audytora pomimo, że art. 49 ust. 5 ufp w związku z art. 73a ust. 1 usg oraz § 2-4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych⁵ zobowiązywał do jego zatrudnienia do 30.09.2009 r. Dopiero w dniu 18.11.2009 r., tj. w trakcie kontroli ogłoszony został nabór na stanowisko audytora wewnętrznego spełniającego wymagania art. 58 pkt 5 ufp.

4. NIK skontrolowała przygotowanie i realizację 8 projektów, w tym 7 zakończonych o łącznej wartości 14.110,0 tys. zł (90 % wartości wszystkich projektów zrealizowanych przez Związek) oraz projekt pn. „Zintegrowana gospodarka wodno – ściekowa w dorzeczu Parsęty” o wartości 1.274.686,4 tys. zł będący w fazie realizacji.

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 201 ufp dla każdego z realizowanych projektów Związek zawarł stosowne umowy na prowadzenie wyodrębnionych rachunków bankowych. Dla każdego z projektów objętych badaniem prowadzona była również wyodrębniona ewidencja księgowa.

Nie wszystkie zrealizowane przez Związek projekty przyniosły zakładane efekty. Spośród 7 zakończonych projektów objętych badaniem, w 2 przypadkach nie osiągnięto zakładanych rezultatów. Przykładowo: w pierwszym z nich pn. „Centrum Obsługi i Doradztwa dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw” w stosunku do założonego wskaźnika 3.000 porad osiągnięto wskaźnik tylko 305, a z planowanych 500 kontaktów handlowych wymieniono 285 ofert pomiędzy partnerami projektu. W wyniku realizacji projektu pn. „Rozwój i promocja działalności Centrum Obsługi i Doradztwa dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Karlinie” wydano 5 biuletynów informacyjnych zamiast planowanych 6 i nawiązano 8 kooperacji i partnerstw zamiast planowanych 10.

Projekt pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, którego termin zakończenia przewidziano na koniec 2010 r., według stanu na dzień 30.11.2009 r., wykazywał zaawansowanie finansowe na poziomie 37,7%, a rzeczowe 57,7%.

⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., obowiązująca do 31.12.2009 r.

⁵ Dz.U. Nr 112, poz. 763

Wnioski o płatność składane w trakcie realizacji analizowanych projektów były nierzetelne, gdyż zestawienia dokumentów załączane do wniosków zawierały: błędy w kwotach, datach dokumentów i datach zapłaty oraz błędy formalne w opisie dokumentów źródłowych (faktur i rachunków) lub były niekompletne (brak NIP wystawcy rachunku). Na 29 złożonych wniosków o płatność w ramach analizowanych projektów, po ich weryfikacji dokonywanej każdorazowo przez Instytucję Pośredniczącą, Związek musiał dokonać korekty łącznie 63 razy.

Poddane szczegółowej analizie 152 wydatki na łączną kwotę 2.166.636,37 zł (15,4% wydatków kwalifikowanych) wykazane w wybranych wnioskach o płatność były kwalifikowane i zostały poniesione w okresach objętych wnioskami o płatność. Zakres przedmiotowy kwalifikowalności wydatków odpowiadał kryteriom określonym w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r.⁶, rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006⁷ i rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006⁸.

Wydatki w ramach projektu pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” wykazane we wniosku o płatność pośrednią w kwocie 1.414,3 tys. euro z 7.09.2008 r. stanowiące 5,4% wydatków kwalifikowanych, poniesionych wg stanu na 30.11.2009 r., były zgodne z zakresem objętym raportem, zapisem kontraktu i decyzją KE z 9.12.2005 r.

W okresie objętym kontrolą Związek nie wywiązywał się należycie z obowiązków sprawozdawczych określonych w § 9 umów o dofinansowanie projektów. Analiza terminowości przekazywania sprawozdań wykazała, że Związek złożył w tym okresie 51 sprawozdań z tego 17 z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 26 dni, co było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r.⁹

Związek nie wywiązał się właściwie z obowiązków koordynacji i monitoringu realizacji projektu „Zintegrowana gospodarka wodno – ściekowa w dorzeczu Parsęty” w zakresie zapewnienia realizacji prac budowlanych zgodnie z polskim prawem budowlanym i dopuścił do wykonania robót budowlanych, realizowanych w Rejonie II Kołobrzeg w ramach kontraktu XIII o wartości 9.572.967,90 euro, na 3 zadaniach M/6, M/11 i M/12 bez wyma-

⁶ zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i uchylającym rozporządzenie (WE) Nr 1145/2003 (Dz.U.UE.L.2004.72.66 ze zm.)

⁷ Dz.U. Nr 166, poz. 1745 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 200, poz. 2051 ze zm.

⁹ rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz.U. Nr 216, poz. 2206 ze zm.)

ganych pozwoleń na budowę, tj. z naruszeniem art. 28 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰ (Pb), w myśl którego *roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę*. Wartość wykonanych robót na ww. 3 zadaniach wyniosła 321.505,36 euro i stanowiła 3,4% wartości kontraktu XIII. Na realizację zadania M/6 i M/11 Starosta Kołobrzeski wydał decyzje o pozwoleniu na budowę w dniu 3.06.2005 r., a na zadanie M/12 w dniu 22.07.2005 r. Rozpoczęcie budowy poprzez podjęcie prac przygotowawczych nastąpiło dla zadania M/6 w dniu 22.03.2008 r., a na zadaniach M/11 i M/12 po dniu 16.10.2007 r., tj. po wygaśnięciu tych decyzji na podstawie art. 37 Pb z uwagi na upływ 2 lat od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne do dnia rozpoczęcia budowy.

5. Badanie dokumentacji przeprowadzonych 23 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach 6 projektów o łącznej wartości 4.847.584,87 zł realizowanych przez Biuro Związku wykazało w 11 przypadkach nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ o łącznej wartości zawartych umów 1.494.162,02 zł (30,8% wartości skontrolowanych projektów).

W ramach realizacji projektu pn. „Zagospodarowanie turystyczne obszarów cennych przyrodniczo w Dorzeczu Parsęty” o łącznej wartości 1.542.868,11 zł Związek udzielił w dniu 6.09.2007 r. zamówienia publicznego na „Budowę 6 stanic kajakowych z wyposażeniem w elementy małej infrastruktury” o wartości 520.997,81 zł (33,8% wartości projektu) w trybie zamówienia z wolnej ręki. Zamówienia udzielono na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 pzp pomimo braku przesłanek do zastosowania trybu z wolnej ręki. Umowę o dofinansowanie projektu Związek zawarł w dniu 30.08.2006 r., a umowę o prefinansowanie z BGK w dniu 21.12.2006 r. Decyzje środowiskowe, które zdaniem Związku uniemożliwiały terminowe rozpoczęcie realizacji projektu, z których wynikał obowiązek wykonania prac poza terminem rozrodczym zwierząt (marzec – lipiec) oraz poza okresem wędrówki ryb (październik – grudzień), Związek uzyskał w okresie od maja do września 2006 r., tj. ponad 9 miesięcy przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w czerwcu 2007 r. W ocenie NIK Związek po uzyskaniu wymaganych decyzji dysponował wystarczającym czasem do przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego. Zamówienie z wolnej ręki na warunkach określonych w art. 67 ust. 1 pkt 3 pzp zostało przewidziane jako tryb udzielania zamówień w sytuacjach nagłych i nieprzewidywalnych. Zaistniała sytuacja, w której wymagane było natychmiastowe wykonanie zamówienia wynikała z przyczyn leżących po stronie zamawiającego spowodowanych opieszałością w udzieleniu zamówienia. Zastosowanie trybu nie-

¹⁰ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 oraz Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

przetargowego, w sytuacji braku przesłanek do jego zastosowania i udzielenie zamówienia publicznego – zdaniem NIK – naruszyło zasadę uczciwej konkurencji wynikającą z art. 7 ust. 1 pzp oraz wypełnia znamiona czynu z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹², zwanej dalej uodfp. Skutkiem powyższego działania jest szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w wysokości 390.748,35 zł.

W ramach realizacji projektu pn. „Opracowanie Subregionalnego Programu Rewitalizacji Miast, Gmin i Powiatów Dorzecza Parsęty na bazie Polsko-Niemieckiego Markowego Produktu Turystycznego *Szlak Solny*” przeprowadzono m.in. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Opracowanie strategii rozwoju markowego polsko-niemieckiego produktu turystycznego *Szlak Solny*” o wartości szacunkowej 539.131,91 zł. Z naruszeniem przepisu art. 88 pzp dokonano przeliczenia ceny oferty wg reguły określonej w art. 88 ust. 1 pkt 2 lit. c pzp w taki sposób, że pierwotna wartość złożonej oferty wynosząca 530.000 zł przeliczona została na wartość 37.393 zł. Zgodnie z treścią cyt. przepisu, jego zastosowanie może nastąpić jeżeli ani cena za część zamówienia podana liczbą, ani podana słownie nie odpowiadają obliczonej cenie. Po zastosowaniu sposobu określonego w art. 88 ust. 1 pkt 2 lit. b pzp, z którego wynika, że w przypadku sumowania cen za poszczególne części zamówienia, jeżeli cenę za część zamówienia podano rozbieżnie słownie i liczbą, przyjmuje się, że prawidłowo podano ten zapis, który odpowiada dokonaniem obliczeniu ceny i zsumowaniu cen podanych liczbą za poszczególne części zamówienia otrzymano wartość brutto zamówienia 530.000 zł równą wartości oferty podanej liczbą. Zamawiający przyjął za prawidłową cenę 37.393 zł jako sumę części wartości zamówienia wyrażoną słownie, którą zamawiający uznał jako ofertę łączną i ocenił, że zawiera rażąco niską cenę i odrzucił ją na podstawie art. 90 ust. 3 pzp. Na skutek tego działania odrzucono ofertę najkorzystniejszą cenowo o wartości 530.000 zł a wybrano ofertę droższą o wartości 533.140 zł i udzielono zamówienia publicznego, czym naruszono zasadę uczciwej konkurencji wyrażoną w art. 7 ust. 1 pzp. W ocenie NIK powyższe działanie miało wpływ na wynik postępowania i wypełnia znamiona czynu z art. 17 ust. 1 pkt 4 uodfp. Szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich z tego tytułu wyniosła 399.855 zł.

W trakcie realizacji projektu pn. „Wspieranie działań i placówek na terenie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w celu rozwoju współpracy polsko-niemieckiej” przeprowadzono m.in. 3 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na modernizację i remonty 36 świetlic wiejskich, które wyłoniły łącznie wykonawców na 14 z 21 części, na które było

¹² Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

podzielone zamówienie. W ostatnim przetargu nieograniczonym, w którym wydłużono w stosunku do poprzednich postępowań termin realizacji zadania z 7 do 10 tygodni, złożono oferty na wszystkie części zamówienia. Przetarg jednak unieważniono, gdyż ceny ofert przewyższały kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Pomimo braku przesłanek do udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 pzp (w prowadzonym wcześniej postępowaniu wpłynęły oferty, a warunki pierwotne zamówienia dotyczące okresu realizacji zamówienia zostały wydłużone z 7 do nawet 15 tygodni) Związek udzielił 8 zamówień z wolnej ręki na remont 8 świetlic o łącznej wartości 440.023,21 zł. Ponadto w protokołach o udzielenie ww. zamówień (druki ZP-2), podpisanych przez Pana Przewodniczącego, w uzasadnieniu wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki stwierdzono nieprawdę, że „w prowadzonych wcześniej postępowaniach nie wpłynęła oferta”.

Zastosowanie trybu nieprzetargowego, w sytuacji braku przesłanek do jego zastosowania i udzielenie zamówień publicznych – zdaniem NIK – naruszyło zasadę uczciwej konkurencji wynikającą z art. 7 ust. 1 pzp oraz wypełnia znamiona czynu z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uodfp. Skutkiem powyższego działania jest szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w wysokości 330.017,40 zł.

Realizując ww. projekt przeprowadzono również postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wyposażenie świetlic w sprzęt komputerowy i RTV. Umowę na dostawę ww. sprzętu o łącznej wartości 187.280 zł w dniu 9.08.2007 r. podpisali w imieniu Związku: Waldemar Miśko Przewodniczący Związku i Marek Zawadzki członek Zarządu, który nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Było to niezgodne z art. 17 ust. 2 pzp. Zdaniem NIK udzielający zamówienia ma obowiązek złożenia ww. oświadczenia, gdyż to on ostatecznie decyduje o wyniku postępowania. Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, iż nie podejmował on żadnych czynności poprzedzających podpisanie umowy.

Niezłożenie przez osobę występującą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego ww. oświadczenia wypełnia znamiona czynu z art. 17 ust. 4 uodfp.

6. Uchwały budżetowe Związku na lata 2005-2009 określały dane wymagane w art. 184 ust. 1 ufp natomiast projekt uchwały budżetowej na 2005 r. opracowany przez Zarząd nie zawierał informacji o stanie mienia komunalnego, wymaganej przepisami art. 180 ufp. Ponadto Zarząd przedstawiał Regionalnej Izbie Obrachunkowej („RIO”) projekty uchwał budżetowych Związku na lata 2005-2006 po terminie (odpowiednio 3 i 2 dni) określonym w art. 181 ust. 1 ufp. Nie

został także zachowany przez Zarząd, wymagany ww. przepisami, termin przedstawienia Zgromadzeniu Związku projektów uchwał budżetowych za lata 2005-2009. Projekty uchwał budżetowych za lata 2007-2009 były przedstawiane RIO terminowo.

W latach 2005-2009 dochody Związku wyniosły odpowiednio 1.052,4 tys. zł w 2005 r., 3.211,6 tys. zł w 2006 r., 9.947,6 tys. zł w 2007 r., 176.064,1 tys. zł w 2008 r. oraz 142.949,8 tys. zł w 2009 r. (do 30.09). Łączna kwota długu publicznego Związku na koniec 2006 roku wyniosła 63,81% wykonanych dochodów i przekroczyła o 3,81 % (122,3 tys. zł) limit wynikający z art. 170 ust. 1-3 w związku z art. 171 ufp. Kwoty długu publicznego za lata 2005, 2007-2008 oraz wg stanu na dzień 30.09.2009 r. spełniały wymóg przytoczonego wyżej przepisu.

Łączna kwota przypadających w latach 2005-2009 spłat rat zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów wraz z należnymi odsetkami oraz wykupu papierów wartościowych i spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz zadłużenia Związku wyniosła od 0,28% do 8,18% udziału w dochodach Związku i nie przekraczała dopuszczalnego limitu określonego w art. 169 ust. 1 pkt 3 ufp.

7. W latach 2005-2009 dochody Związku z tytułu rocznych składek członkowskich od jednego mieszkańca oraz na obsługę długu publicznego wynosiły odpowiednio 437,5 tys. zł w 2005 r., 1.223,2 tys. zł w 2006 r., 780,8 tys. zł w 2007 r., 837,9 tys. zł w 2008 r. oraz 1.262,6 tys. zł w 2009 r. (do 30.11.). Zaległości gmin z tego tytułu wyniosły na dzień 30.11.2009 r. 86,4 tys. zł i wzrosły w stosunku do zaległości na dzień 31.12.2005 r. (28,7 tys. zł) ponad trzykrotnie.

Od nieterminowych wpłat gmin w latach 2006 - 2009 (do 30.09) Biuro Związku naliczało odsetki w łącznej kwocie 15.387,90 zł. Z ww. kwoty 588,30 zł odsetek zostało zapłaconych przez gminy, 4.938,90 zł zostało umorzonych przez Związek, a 9.860,80 zł pozostało do zapłaty.

Skarbnik Związku odpowiedzialny m.in. za terminowe ściąganie należności i dochodzenie roszczeń spornych, nie podjął czynności powodujących przerwanie biegu przedawnienia należności z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat składek gmin członkowskich, co spowodowało przedawnienie należności za 2006 r. w kwocie 562,20 zł.

Pomimo złożonej RIO deklaracji naliczenia odsetek od nieterminowych wpłat gmin członkowskich za lata 2004-2005 w kwocie 2.968,90 zł Skarbnik Związku Pani Agnieszka Tetloch nie dokonała takiego naliczenia i wystawienia gminom not odsetkowych. Skarbnik Związku Pani Jarosława Witkowska także nie skorzystała z możliwości jakie daje art. 118 oraz 481 § 1 k.c. i w ciągu 3 lat od powstania ww. należności Związku, nie naliczyła i nie wprowadziła ich do ewidencji księgowej, co skutkowało ich przedawnieniem.

Dopuszczenie do przedawnienia ww. należności wypełnia znamiona czynu z art. 5 ust. 1 pkt 3 uodfp.

8. W latach 2005-2009 Zarząd Związku posiadał upoważnienie do zaciągania zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów udzielone stosownymi uchwałami Zgromadzenia Związku i zawarł umowy pożyczek i kredytów na łączną kwotę 862.858,1 tys. zł. Stan zobowiązań z tego tytułu na dzień 30.09.2009 r. wynosił 38.412,9 tys. zł.

Z naruszeniem przepisów pzp w dniu 25.08.2006 r. Zarząd Związku zawarł umowę kredytu z PKO Bank Polski SA w kwocie 1.721.407,21 zł. Wartość zamówienia, tj. koszt obsługi ww. kredytu oszacowano na kwotę 225,8 tys. zł dokonując zsumowania odsetek od udzielonej kwoty i prowizji za udzielenie kredytu. Obliczając wartość zamówienia pominięto natomiast wysokość marży banku, co było niezgodne z art. 34 ust. 4 pzp. Rzeczywisty koszt obsługi na dzień 22.12.2009 r. wynosił 355.530,54 zł.

W imieniu Zarządu umowę podpisał Pan Przewodniczący i członek Zarządu Pan Marian Hermanowicz, wybierając oferenta w trybie z wolnej ręki, powołując się przy tym na przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 pzp, pomimo, że można było przewidzieć wynik przeprowadzonego wcześniej przetargu, w wyniku którego nie wpłynęła żadna oferta oraz udzielić zamówienia w innym trybie. W ocenie NIK Związek miał możliwość skorzystania z przepisu art. 62 ust. 1 pkt 1 pzp i zaciągnięcia kredytu w trybie negocjacji bez ogłoszenia, który umożliwiał udzielenie zamówienia w tym samym czasie jak w trybie z wolnej ręki. Zastosowanie trybu nieprzetargowego i udzielenie zamówienia publicznego – w ocenie NIK – nie zapewniło zachowania zasady uczciwej konkurencji wyrażonej w art. 7 ust. 1 pzp i wypełnia znamiona czynu z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uodfp.

9. Związek w latach 2005-2007 nieterminowo dokonywał wydatków z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz pracy (dalej „składek ZUS”) oraz z tytułu zaliczek na podatek dochodowy.

Składki ZUS za 3 miesiące 2005 r., 5 miesięcy 2006 r. oraz 2 miesiące 2007 r. zostały odprowadzone z opóźnieniem od 1 do 37 dni, co było niezgodne z art. 47 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹³ w związku z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴ oraz art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁵. Ww. opóźnienia w zapłacie składek wypełniają znamiona czynu z art. 14 uodfp.

Za opóźnienia w zapłacie składek ZUS za 2007 r. Skarbnik Pani Agnieszka Tetloch została ukarana naganą i wezwana do zapłacenia powstałych odsetek w kwocie 295 zł.

¹³ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

Zaliczki na podatek dochodowy za 3 miesiące 2005 r. i 3 miesiące 2006 r. zostały odprowadzone z opóźnieniem od 1 do 12 dni, czym naruszono art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶. Za ww. opóźnienia Biuro Związku zapłaciło odsetki w kwocie 20,30 zł, zwrócone przez ówczesnego Dyrektora Biura Panią Barbarę Rajkowską.

10. W ocenie NIK sprawozdania budżetowe Związku w badanym okresie nie zawsze były sporządzane rzetelnie i terminowo.

Na 12 zbadanych w zakresie zgodności z danymi w ewidencji księgowej sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Biuro Związku w latach 2006-2008 - w 2 zawarto dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji, a 4 sprawozdań w ogóle nie sporządzono. Biuro Związku nie sporządziło sprawozdań jednostkowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-N i Rb-Z za 2006 r. co było niezgodne z § 4 ust. 2 lit b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27.06.2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W sprawozdaniu Rb-27S za 2007 r. w pozycjach: *dochody wykonane* wykazano kwotę 8.120.855,18 zł (podczas gdy dane wynikające z ewidencji księgowej wg stanu na 31.12.2007 r. wyniosły 5.505.412,96 zł), *należności (saldo początkowe plus przypisy minus odpisy)* - 399.999,59 zł (dane z ewidencji - 5.132.761,39 zł), *należności pozostałe do zapłaty ogółem* - 800.271,45 zł (dane z ewidencji - 823.876,94 zł) oraz *nadpłaty* - 0,00 zł (dane z ewidencji - 9.714,00 zł). W sprawozdaniu Rb-28S za 2007 r. w pozycji *zobowiązania ogółem* wykazano kwotę 507.079,97 zł (podczas gdy dane wynikające z ewidencji księgowej wg stanu na 31.12.2007 r. wyniosły 505.285,96 zł). Łącznie różnice między danymi ujętymi w ww. sprawozdaniach i danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wyniosły 7.383.317,52 zł. Sporządzając nierzetelnie sprawozdania naruszono § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27.06.2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Jak wyjaśniły sporządzające sprawozdania Dyrektor Biura Pani Iwona Czerniec i Skarbnik Związku Pani Jarosława Witkowska ww. niezgodności wynikały m.in. z pomyłek w trakcie weryfikacji kont, braku potwierdzeń sald należności przez gminy członkowskie, braku pewności, co do wiarygodności zapisów księgowych oraz mylnego zliczenia sald zobowiązań.

Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wypełnia znamiona art. 18 pkt 2 uodfp.

Na 16 zbadanych w zakresie terminowości sporządzania zbiorczych sprawozdań składanych przez Zarząd Związku w latach 2005-2008 - 5 zostało sporządzonych z opóźnieniem wynoszącym od 8 do 9 dni, czym naruszono przepisy § 1 lit. D pkt 3 oraz lit. F pkt 1 załącznika

¹⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z 19.08.2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷ oraz § 1 lit. D pkt 3 oraz lit. F pkt 1 załącznika nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27.06.2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁸.

Powodem nieterminowo składanych sprawozdań była nieprawidłowo prowadzona księgowość w Biurze Związku. Pokreślić również należy, iż wszystkie nieterminowo złożone sprawozdania dotyczyły lat 2005-2006. W kolejnych latach sprawozdania sporządzano terminowo.

11. Zarząd Związku terminowo sporządzał sprawozdania finansowe za lata 2006-2008.

Bilanse z wykonania budżetu za lata 2006-2008 były podpisywane przez Przewodniczącego Zarządu Związku i Skarbnika, co było niezgodne z § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 28.07.2006 r.¹⁹, według którego bilans z wykonania budżetu podpisują członkowie zarządu i skarbnik.

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

1. *Przestrzeganie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych.*
2. *Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających prowadzenie robót budowlanych zgodnie z terminami obowiązywania decyzji organów architektoniczno-budowlanych.*
3. *Terminowe składanie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań okresowych z realizacji projektów współfinansowanych ze środków krajowych i budżetu Unii Europejskiej (UE) w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych źródeł zewnętrznych.*
4. *Rzetelne sporządzanie wniosków o płatność.*
5. *Zatrudnienie audytora wewnętrznego w Biurze Związku lub zawarcie umowy z usługodawcą na prowadzenie audytu w Związku.*
6. *Dokonywanie zapisów w ewidencji księgowej na podstawie dowodów księgowych zatwierdzanych przez upoważnione do tego osoby (Skarbnika i Dyrektora Biura).*
7. *Wzmoczenie nadzoru nad prawidłowością i terminowością sporządzania sprawozdań budżetowych.*

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

¹⁷ Dz.U. Nr 170, poz. 1426

¹⁸ Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

¹⁹ 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.).

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 w Szczecinie, 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.