



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 20 stycznia 2010 r.

**Pan
Gustaw Marek Brzezina
Przewodniczący Zarządu Związku
Gmin Regionu Ostródzko-
Iławskiego „Czyste Środowisko”
z siedzibą w Ostródzie**

P/09/127
LOL-410-33-02/2009

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” z siedzibą w Ostródzie („Związku”) kontrolę prawidłowości gospodarowania mieniem w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2009 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym 23 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gospodarowanie mieniem przez Związek, pomimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości dotyczących braku działań jego organów w celu ujęcia w statucie wszystkich zmian w zakresie członkowstwa w Związku.

1. Związek został utworzony z zachowaniem art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (usg), gdyż przed przystąpieniem do niego rady zainteresowanych ośmiu gmin (Dąbrówno, Grunwald, Łukta, Miłomłyn, Ostróda, miasto Iława, miasto Lubawa i miasto Ostróda) podjęły w tej sprawie odpowiednie

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

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

uchwały, określając w nich rodzaj wykonywanych zadań publicznych. Statut Związku został zatwierdzony bezwzględną większością głosów członków Zgromadzenia i zawierał regulacje dotyczące m.in.: nazwy i siedziby Związku, jego członków i zadań, organów z określeniem ich struktury, zakresu i trybu działania, zasad korzystania z majątku, przystępowania i występowania ze Związku oraz zasad rozliczeń majątkowych. Według statutu zadaniem Związku było wybudowanie i utrzymanie ekologicznego składowiska odpadów komunalnych oraz gospodarowanie tymi odpadami.

W dniu 19.12.1995 r. Związek został wpisany do prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rejestru, zwanego dalej „Rejestrem Związków”, a Wojewoda, stosownie do wymogu § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków³, ogłosił jego statut w dniu 29.12.1995 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Olsztyńskiego.

2. Na mienie Związku składało się m.in. siedem działek gruntu o łącznej powierzchni 26,5596 ha, położonych w miejscowości Rudno. Stan prawny ww. nieruchomości był uregulowany i w latach 2006-2009 Związek wydierżawiał je Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Ostródzie w celu prowadzenia wysypiska śmieci. Wskazać należy, iż czynsz dzierżawny, który według umowy płacony miał być do 10 dnia każdego miesiąca, uiszczany był przez ww. przedsiębiorstwo nieterminowo. Stwierdzono bowiem, że na 26 wpłat z lat 2007-2009 (100%) wszystkie zapłacone zostały z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 164 dni. Zaznaczyć należy, że Związek nie dochodził odsetek od nieterminowych płatności, gdyż umowa dzierżawy ich nie przewidywała (kwota ewentualnych odsetek ustawowych od nieterminowych wpłat wyniosłaby 3.382,48 zł).

Na posiadanych gruntach w latach 2006-2009 Związek zrealizował inwestycję budowy Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych (ZUOK), którą na podstawie uchwały Zarządu z dnia 08.01.2009 r. przekazał w zarząd utworzonej w celu prowadzenia ww. zakładu spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (należącej w 100% do Związku). Na ww. inwestycję, której łączny koszt wyniósł 27.640,5 tys. zł, Związek uzyskał dotacje i pożyczki w kwocie 13.735,9 tys. zł (w tym z EkoFunduszu i NFOŚiGW), a pozostała kwota

³ Dz. U. Nr 121, poz. 1307.

została pokryta ze środków własnych, pochodzących z wpłat inwestycyjnych członków Związku oraz gmin, które zgłosiły chęć w nim uczestnictwa (14.479,2 tys. zł).

3. Od chwili zarejestrowania w 1995 r. do 2003 r. statut Związku zmieniany był trzykrotnie i wszystkie jego zmiany zostały ogłoszone w dzienniku urzędowym województwa (zgodnie z ostatnią zmianą w skład Związku wchodziły gminy: Dąbrówno, Grunwald, Ostróda, miasto Lubawa, Łukta, Miłomłyn, miasto Olsztynek, miasto Ostróda). Stwierdzono jednak, że zmiany w składzie uczestników Związku, polegające na przystąpieniu do niego w latach 2004-2009 dwunastu nowych gmin (tj.: Jonkowo, Małdyty, Lubawa, Iława, miasto Iława, miasto Morąg, Zalewo, Miłakowo, gmina miejska Nowe Miasto Lubawskie, gmina wiejska Nowe Miasto Lubawskie, Kurzętnik i Godkowo) oraz wystąpienie ze Związku w 2004 r. miasta Lubawy, nie zostały przez zainteresowane gminy zgłoszone do Rejestru Związków i w konsekwencji nie ogłoszono ich w dzienniku urzędowym województwa. Przyczyną tego stanu rzeczy były uchybienia i nieprawidłowości popełnione w procesie przyjmowania nowych członków przez organy Związku, gdyż:

- we wszystkich przypadkach rady ww. 12 gmin podjęły wprawdzie uchwały o przystąpieniu do Związku, a Zgromadzenie uchwały w sprawie przyjęcia nowych członków, to jednak uchwały Zgromadzenia nie zawierały w swej treści informacji wymaganych na podstawie § 46 ust. 2 statutu, tj.: liczby przedstawicieli w Zgromadzeniu, wysokości udziału, zadań, które Związek zobowiązał się wykonywać za gminę na rzecz jej mieszkańców, warunków szczególnych, od których spełnienia Zgromadzenie uzależnia przystąpienie gminy do Związku oraz terminu przystąpienia,
- tylko w odniesieniu do wystąpienia ze Związku miasta Lubawy (rada miejska podjęła uchwałę o wystąpieniu, a zamiar ten, zgodnie z § 49 statutu, oznajmiono na trzy miesiące przed wystąpieniem) i przystąpienia do niego 5 z ww. 12 gmin, Zgromadzenie podjęło uchwały w sprawie projektów zmian w statucie Związku, jednak Zarząd nie przekazał ich do zainteresowanych gmin w celu podjęcia uchwał w sprawie przyjęcia zmian w statucie,

- w przypadku pozostałych 7 gmin, Zgromadzenie w ogóle nie podjęło uchwał w sprawie projektów zmian w statucie, co było niezgodne z § 12 ust. 2 pkt 13 statutu, stanowiącym, iż do kompetencji Zgromadzenia należy w szczególności ustalanie projektów zmian w statucie związku. Skutkiem ww. zaniechania rady zainteresowanych gmin, stosownie do wymogu art. 67 ust. 1 usg, nie mogły podjąć uchwał o przyjęciu statutu, a następnie czynności zmierzających do zarejestrowania i w konsekwencji ogłoszenia tych zmian w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Tym samym procedura przyjmowania nowych członków do Związku formalnie nie została dokończona.

Nieogłoszenie statutu Związku ze zmianami dotyczącymi jego uczestników, spowodowało, iż przejęcie przez Związek praw i obowiązków gmin wchodzących w jego skład było prawnie nieskuteczne, gdyż zgodnie z art. 64 ust. 3 usg, prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia jego statutu.

Należy zauważyć, że Związek potraktował ww. 12 gmin jako pełnoprawnych członków, pobierając od nich składki oraz wpłaty na realizację ww. inwestycji wspólnej - ZUOK. Od gmin tych w okresie 2005-2009 Związek pobrał składki członkowskie w łącznej kwocie 221,5 tys. zł oraz wpłaty na rzecz budowy ZUOK w kwocie 8.915,8 tys. zł. W ocenie NIK, nieuregulowanie kwestii formalnego uczestnictwa w Związku ww. 12 gmin rodzić może zagrożenie dla prawidłowego wykonywania zadań, dla których Związek został utworzony, w szczególności w sytuacji ewentualnych sporów prawnych na tle rozliczeń finansowych ww. inwestycji wspólnej. W tym też kontekście, brak działań organów Związku oraz niedołożenie wszelkich starań, aby zmiany w zakresie uczestnictwa w Związku zostały odnotowane w Rejestrze Związków i ogłoszone w statucie ocenić należy negatywnie.

Według wyjaśnienia Przewodniczącego Zarządu niepodjęcie uchwał w sprawie zmian w statucie wynikało z uchybień, jakie zostały popełnione w latach poprzednich przy numeracji poszczególnych paragrafów i ustępów statutu, w związku z

przystępowaniem i występowaniem poszczególnych gmin, a także z faktu, iż skoncentrowano się na szybkim zakończeniu realizacji inwestycji ZUOK, przez co zaniedbano spraw formalnych przyjmowania nowych członków.

4. Kontrola wykazała, iż w latach 2003-2009 (I półr.) składki członkowskie z tytułu przynależności do Związku wnoszone były po upływie terminu określonego w statucie, tj. po 31 marca danego roku. I tak, z 86 wpłat na łączną kwotę 457.104,00 zł, aż w 56 przypadkach (65,1%) składki wnoszone były z przekroczeniem ww. terminu. W skrajnych przypadkach opóźnienie to wyniosło 354 dni (gmina Grunwald-składka za 2007 r.) i 373 dni (gmina Godkowo-składka za 2008 r.). Przypadki nieterminowego opłacenia składek dotyczyły wszystkich gmin wchodzących w skład Związku, a kwota odsetek ustawowych z tytułu opóźnień wyniosłaby 5.535,04 zł. Związek nie dochodził jednak tej należności, gdyż jego statut nie przewidywał sankcji za nieterminowe wnoszenie składek członkowskich.

W kontrolowanym okresie, zgodnie z art. 70 usg, w Zgromadzeniu Związku zasiadali upoważnieni przedstawiciele gmin, tj. wójtowie lub burmistrzowie, a w przypadku większej liczby głosów, radni na podstawie upoważnień rad gmin. Stwierdzono jednak, iż brak aktualizacji statutu w zakresie uczestnictwa w Związku nowych członków (przyjętych po 2003 r.) oraz nieokreślenie liczby przedstawicieli (głosów) w zgromadzeniu spowodowały, że dwie uchwały Zgromadzenia (z dnia 04.06.2008 r. oraz z dnia 29.06.2009 r.) podjęte zostały z naruszeniem przepisów art. 71 usg oraz § 9 statutu, stanowiących, iż uchwały te są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. W odniesieniu do ww. dwóch uchwał bezwzględna większość głosów statutowej liczby członków zgromadzenia wynosiła 10, podczas gdy za ich przyjęciem głosowało odpowiednio ośmiu i dziewięciu statutowych przedstawicieli gmin.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób opracowywania i uchwalania budżetu Związku. W trakcie kontroli stwierdzono, że Zarząd przedstawiał Zgromadzeniu i RIO projekty uchwał budżetowych wraz z prognozą kwoty zadłużenia, informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami w terminach wymaganych przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ (ufp). Uzyskał on także pozytywne opinie RIO o tych dokumentach. Stwierdzono także, że Zgromadzenie uchwalało budżety Związku w terminach

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

wynikających z art. 52 ust. 3 usg oraz art. 182 ufp, a Zarząd terminowo, tj. do 21 dni od uchwalenia, opracował ich układ wykonawczy.

Negatywnie ocenić należy jednak, że Zarząd nie opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) informacji o stanie mienia komunalnego za lata 2007-2009, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵. W złożonym wyjaśnieniu Pan Przewodniczący podał, iż zamieszczanie informacji w BIP jest tylko jednym ze sposobów udostępniania informacji publicznych, a informacje, które nie zostały zamieszczone w BIP Związku są udostępniane na wniosek. Ustalono także, że Zarząd Związku, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 172 ust. 2 ufp, nie opublikował na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, opinii RIO co do możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości dołączonej do projektu budżetu prognozy długu jednostki samorządu terytorialnego, przedstawionych do projektów budżetów za lata 2006-2009.

6. Związek, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 września 2002 r. o rachunkowości⁶ (uor), posiadał politykę rachunkowości, która w okresie objętym kontrolą była aktualizowana i odpowiadała przepisom ww. ustawy. Kontrola 20 największych wydatków z lat 2006-2009 na łączną kwotę 12.592,0 tys. zł (dotyczących inwestycji budowy ZUOK), wykazała, że poniesione zostały one zgodnie z planem finansowym, a faktury ich dotyczące zostały opisane i zaksięgowane zgodnie z przyjętą w jednostce polityką rachunkowości. Również analiza 12 losowo wybranych (spośród 35) sprawozdań budżetowych wykazała, że zostały one sporządzone i przekazane do RIO w terminie, a dane w nich zawarte były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

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

1. Podjęcie działań mających na celu prawnie skuteczne dokonanie zmiany w składzie członków Związku poprzez stosowne zmiany w statucie oraz ich ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa.
2. Zapewnienie publikowania w BIP informacji o stanie mienia komunalnego Związku.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

3. Egzekwowanie terminowego opłacania składek przez członków Związku oraz rozważenie możliwości nałożenia obowiązku zapłaty odsetek ustawowych z tytułu nieterminowych wpłat powyższych składek.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi Związku prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie - na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK - oczekuje przedstawienia przez Zarząd Związku, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem