



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 02 marca 2010 r.

LOL-410-33-03/2009
P/09/127

**Pan
Witold Wróblewski
Przewodniczący Zarządu
Komunalnego Związku
Gmin Nadzalewowych w Elblągu**

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 Olsztynie przeprowadziła w Komunalnym Związku Gmin Nadzalewowych w Elblągu, zwanym dalej „Związkiem”, kontrolę w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2003-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 lutego 2010 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 w badanym okresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących zwłaszcza: nieprzekazywania wojewodzie uchwał Zgromadzenia Związku, nieuaktualnienia przyjętych zasad rachunkowości, zaciągnięcia kredytu bez wymaganej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz nieutworzenia Biuletynu Informacji Publicznej i nieupubliczniania w nim wymaganych informacji.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny cząstkowe i uwagi.

1. W kontrolowanym okresie Związek nie posiadał nieruchomości, a wartość księgowa ruchomych środków trwałych na dzień 30 czerwca 2009 r. wynosiła 481,7 tys. zł. Składnikiem majątkowym o najwyższej wartości (471,2 tys. zł, tj. 97,8% ogółu) był statek pasażerski wraz z wyposażeniem, zakupiony w 2003 r. m.in. ze środków pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie, z przeznaczeniem na utworzenie „pływającej stacji edukacji ekologicznej”.

W 2005 r., na podstawie stosownej uchwały Zgromadzenia, ww. jednostka została wdzierżawiona Zarządowi Portu Morskiego Elbląg Sp. z o.o. w celu jej eksploatacji i realizacji zadań edukacyjnych. Z tytułu dzierżawy statku Związek uzyskał w latach 2005-2009 (I półrocze) dochody w kwocie 353,9 tys. zł, które przeznaczył na spłatę rat pożyczki wraz z oprocentowaniem.

Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² („uor”), w badanym okresie Związek przeprowadzał corocznie inwentaryzacje mienia, których wyniki, zgodnie z art. 27 ust. 1 ww. ustawy, zostały udokumentowane i powiązane z zapisami ksiąg rachunkowych. Zarząd terminowo opracowywał i przedstawiał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (RIO) oraz Zgromadzeniu informacje o stanie mienia komunalnego, określające wartość majątku Związku. Informacje te nie były jednak sporządzane prawidłowo, gdyż nie zawierały m.in. danych o dochodach z tytułu dzierżawy statku, tj. elementu określonego w obowiązującym w tym czasie art. 180 pkt 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ („ufp”) w zw. z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ („usg”).

Ustalono również, że Związek nie utworzył Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), a zatem nie udostępnił w nim informacji o stanie mienia komunalnego, co było wymagane art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵. Nie zostały również opublikowane, na zasadach określonych w ww. ustawie, opinie RIO przedstawiane do projektów budżetów Związku na lata 2006-2009, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 172 ust. 2 ufp w zw. z art. 73a ust. 1 usg.

2. Związek został utworzony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, bowiem organy stanowiące zainteresowanych sześciu gmin, w trybie art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 usg podjęły w 1995 r. stosowne uchwały o utworzeniu Związku i przyjęły jego statut, zawierający wszystkie elementy wymagane art. 67 ust. 2 ww. ustawy. W latach 1996-1999 Związek został powiększony o trzy kolejne gminy, a w procesie przyjmowania nowych członków dochowano wymaganej procedury, tj. podjęto uchwały o ich przyjęciu i o zmianach w statucie. Związek

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

² Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - obecnie art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240)

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

został zarejestrowany w rejestrze związków międzygminnych, a statut (wraz z kolejnymi zmianami) był ogłaszany we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3. Zgromadzenie wyłaniało Zarząd Związku zgodnie z art. 73 ust. 2 usg, a zmiany jego składu wynikały z czteroletniej kadencyjności organów gmin. Kontrola wykazała, że żadna z podjętych w badanym okresie 77 uchwał Zgromadzenia Związku (w tym 2 uchwały w sprawie wyboru Zarządu) nie została przekazana Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu. Tym samym Zarząd Związku dwóch ostatnich kadencji naruszył art. 90 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a usg, wskutek czego uniemożliwiono wojewodzie sprawowanie nadzoru nad Związkiem w zakresie zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez Zgromadzenie.

4. W ocenie NIK, funkcjonujący system kontroli finansowej i rachunkowości Związku był prawidłowy. Świadczy o tym m.in. ustalenie w formie pisemnej procedur kontroli finansowej (wymaganych art. 47 ust. 3 ufp) oraz zasad prowadzenia rachunkowości (wymóg art. 10 uor), które obejmowały m.in. określenie roku obrotowego, okresów sprawozdawczych i wykazu prowadzonych kont. Zasady te, wbrew art. 10 ust. 2 uor, nie zostały jednak zaktualizowane, gdyż nie uwzględniały prowadzenia od 2008 r. ksiąg przy użyciu komputera.

Związek rzetelnie prowadził księgi rachunkowe, a także sporządzał wymagane sprawozdania budżetowe, które terminowo przekazywał do RIO. Komisja Rewizyjna Związku corocznie opiniowała wykonanie budżetu na podstawie analizy sprawozdań oraz badania dokumentacji księgowej.

5. Również prawidłowo opracowywano, uchwalano i realizowano budżet Związku. Projekty budżetów na lata 2006-2009 Zarząd terminowo przedstawiał Zgromadzeniu i RIO, a przed ich uchwaleniem zapoznawał Zgromadzenie z pozytywnymi opiniami RIO w ich sprawie. Uchwały budżetowe podjęte zostały w terminie wynikającym z art. 182 ufp w zw. z art. 73a ust. 1 usg i zawierały elementy określone w art. 184 ust. 1 ufp.

Dochody Związku z tytułu składek członkowskich były realizowane w wielkościach zaplanowanych w budżecie, a wpływy z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosły 223,5 tys. zł, co stanowiło 16,0% dochodów Związku ogółem.

Analiza 20 największych wydatków zrealizowanych w latach 2006-2009 (I półrocze) na łączną kwotę 161,6 tys. zł (39,0% ogółu wydatków) wykazała, że zostały one poniesione zgodnie z planem finansowym i były związane z bieżącą działalnością Związku.

W kontrolowanym okresie odnotowano natomiast wysoki poziom zadłużenia Związku, gdyż:

- w latach 2003-2007 łączna kwota długu przekraczała, określony w art. 170 ust. 1 ufp, poziom 60% wykonanych dochodów i wynosiła od 78,5% w 2003 r. do 137,1% w 2007 r. (w 2004 r. osiągając poziom 455,5%),
- w latach 2005-2008, przypadająca do spłaty w danym roku łączna kwota długu przekraczała, określony w art. 169 ust. 1 w zw. z art. 171 ufp, poziom 15% planowanych na dany rok dochodów Związku i wynosiła od 45,6% w 2005 r. do 73,4% w 2008 r.

Należy jednak zauważyć, że na koniec 2008 r. i I pół. 2009 r. łączna kwota długu Związku nie przekraczała już poziomu określonego w art. 170 ust. 1 i 2 ufp i wynosiła odpowiednio 35,1% i 26,7%, natomiast wskaźnik przypadającej do spłaty łącznej kwoty długu w stosunku do planowanych na dany rok dochodów w I półroczu 2009 r. obniżył się do poziomu 28,5%.

Kontrola wykazała ponadto, że Związek zaciągnął w 2007 r. kredyt w kwocie 60,0 tys. zł (na przejściowe sfinansowanie kosztów realizacji projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej), bez opinii RIO o możliwości jego spłaty, wymaganej art. 83 ust. 2 ufp⁶ w zw. z art. 73a ust. 1 usg.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego zawierających wszystkie elementy określone w ufp oraz ich upublicznianie (wraz z opiniami RIO do projektów budżetu) na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej,
- 2) przedkładanie wojewodzie uchwał Zgromadzenia,
- 3) dokonanie aktualizacji zasad rachunkowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera,

⁶ obecnie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

- 4) nieprzekraczanie określonego w ufp poziomu zadłużenia i relacji jego spłat do planowanych dochodów oraz każdorazowe uzyskiwanie opinii RIO o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki na cele określone w ufp.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Przewodniczącego przedstawienia w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Przewodniczącemu przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie 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.

Z poważaniem

Rozdzielnik:

1. Adresat
2. a/a

L:\Teksty wystapien\2010\P-09-127-LOL-410-33-03-2009-KZGN Elbląg