



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 24 grudnia 2009 r.

LOL-410-33-04/2009
P/09/127

Pan

Kazimierz Kordecki

Przewodniczący Zarządu

Ekologicznego Związku Gmin

„Działdowszczyzna” w Działdowie

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 Ekologicznym Związku Gmin „Działdowszczyzna” w Działdowie, 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 15 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Związku w zakresie gospodarowania mieniem, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny cząstkowe i uwagi.

1. Związek został utworzony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, bowiem rady zainteresowanych pięciu gmin podjęły w 1997 r. stosowne uchwały o jego utworzeniu i przyjęły statut Związku, który zawierał wymagane elementy. W latach 2004-2006 Związek został powiększony o 5 kolejnych gmin, a w procesie przyjmowania nowych członków dochowano wymaganej procedury, tj. podjęto uchwały o ich przyjęciu i o zmianach w statucie. Związek oraz zmiany jego statutu zostały zarejestrowane w rejestrze związków międzygminnych, prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz

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

ogłoszone we właściwym Dzienniku Urzędowym Województwa. Należy jednakże zwrócić uwagę, że żadna z 10 gmin, mimo obowiązku określonego w art. 66 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² („usg”), nie poinformowała właściwego wojewody o zamiarze przystąpienia do Związku, na co w 2006 r zwróciła uwagę także. w wystąpieniu pokontrolnym Regionalna Izba Obrachunkowa („RIO”).

2. NIK prawidłowo ocenia sposób wyłaniania organów Związku. Zgromadzenie zostało utworzone zgodnie z wymogami art. 70 ust. 1 usg, bowiem w jego skład wchodził wójtowie lub burmistrzowie gmin-członków, a dodatkowi przedstawiciele, zgodnie z art. 70 ust. 3 usg, byli wyznaczani przez rady poszczególnych gmin. Zarząd Związku został wybrany z zachowaniem postanowień statutu, a zmiany składu Zgromadzenia i Zarządu wynikały z kadencyjności organów gmin. Uchwały Zgromadzenia powołujące członków Zarządu przesyłano wojewodzie terminowo.

3. Izba pozytywnie ocenia system kontroli wewnętrznej. Związek ustalił w formie pisemnej procedury kontroli finansowej oraz, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ („uor”), posiadał i aktualizował zasady (politykę) rachunkowości. W ramach Związku funkcjonowała Komisja Rewizyjna, która na bieżąco dokonywała kontroli jego gospodarki finansowej, m.in. poprzez analizę sprawozdań budżetowych. Komisja opiniowała również corocznie wykonanie budżetu przez Zarząd. W badanym okresie Komisja nie przeprowadziła żadnej kontroli zakładu budżetowego Związku oraz nie złożyła Zgromadzeniu i Zarządowi sprawozdania ze swojej działalności, pomimo obowiązku wynikającego z § 34 ust. 2 statutu. Kontroli finansowej w Związku dokonywał główny księgowy, który przeprowadzał wstępną kontrolę dowodów księgowych oraz wykonywał sukcesywnie kontrole zakładu budżetowego (m.in. w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz kasy).

Księgi rachunkowe prowadzone były według zasad określonych w uor i przechowywane prawidłowo. Związek sporządzał wymagane sprawozdania budżetowe i przekazywał je do RIO terminowo. Kontrola wykazała jednak, że w jednym ze sprawozdań budżetowych (12,5% zbadanych), tj. w kwartalnym sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za 2005 r., wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową, gdyż w pozycji rozchodów ujęto lokaty w bankach na kwotę 36,5 tys. zł pomimo,

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

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

że na rachunku budżetu (konto 133) nie zaksięgowano takiej operacji. Ponadto analiza 50 dowodów księgowych o wartości 292,2 tys. zł wykazała, że trzy z nich (6,0% badanej próby) na kwotę 9,1 tys. zł, zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych Związku po upływie okresu sprawozdawczego, którego dotyczyło zdarzenie gospodarcze, czym naruszono wymogi art. 20 ust. 1 uor. Miało to wpływ na stan zobowiązań wykazany w przekazanych do RIO miesięcznych/rocznych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. I tak w sprawozdaniu rocznym za 2006 r. nie ujęto kwoty 0,2 tys. zł, za I kwartał 2007 r. – 0,6 tys. zł, a za I półrocze 2008 r. – 8,3 tys. zł.

4. Pozytywnie ocenić należy opracowywanie i uchwalanie budżetu Związku. Projekty budżetów za lata 2006-2009 Zarząd przekazał Zgromadzeniu i RIO terminowo, a przed ich uchwaleniem zapoznał Zgromadzenie z opiniami RIO w ich sprawie. Budżety były uchwalane przed rozpoczęciem danego roku budżetowego, tj. zgodnie z art. 52 ust. 3 usg i zgodnie z art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ („ufp”) określały m.in. dochody Związku według źródeł i działów klasyfikacji oraz wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały. Nieprawidłowością było natomiast to, że opinie RIO do projektów budżetów (poza jednym przypadkiem) nie były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej („BIP”). I tak spośród zbadanych opinii do projektów czterech budżetów

za lata 2006-2009, jedynie opinie RIO na 2008 r. zostały opublikowane przez Związek w BIP. Pozostałych opinii nie ogłoszono, jak wyjaśnił Pan Przewodniczący, z powodu braku wiedzy o takim obowiązku lub z przeoczenia. Stanowiło to naruszenie art. 172 ust. 2 ufp w związku z art. 73a ust. 1 usg, określającego, że ww. opinie powinny zostać opublikowane przez Związek w terminie miesiąca od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej do RIO, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵. NIK zwraca także uwagę, że Związek utworzył BIP dopiero w maju 2007 r., podczas gdy obowiązek jego posiadania, wynikający z art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej, istniał już od 2002 r.

5. Zastrzeżenia NIK budzi wykonywanie budżetu Związku. Zgromadzenie, wbrew postanowieniom § 15 lit. 3 i § 36 ust. 1 statutu, nie ustalało corocznie wysokości i terminów płatności składek, czyniąc to, na wniosek Zarządu, wyłącznie w przypadku jej zmiany. Nowe

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

składki ustalono jedynie na rok 2004, 2006 i 2008, a w pozostałych latach Związek naliczał je i pobierał w dotychczasowych wysokościach. Kontrola wykazała, że za lata 2003-2009 (I półrocze) nie zostały zapłacone trzy kwartalne składki członkowskie w łącznej kwocie 3,8 tys. zł, co stanowiło 1,0% otrzymanych w ww. okresie dochodów z tego tytułu. Dwie zaległe składki w łącznej kwocie 2,6 tys. zł zostały uregulowane jeszcze w trakcie kontroli NIK – gmina Kozłowo i miasto Lubawa opłaciły je odpowiednio 1.419 i 688 dni po terminie płatności. Składki w wysokości 1,2 tys. zł (za II kwartał 2006 r.) nieopłaciła także gmina Grodziczno, która była członkiem Związku od początku II kwartału 2006 r. (do dnia 30 listopada 2009 r. opóźnienie w płatności wynosiło 1.250 dni). Jak wyjaśnił Przewodniczący Związku, Zarząd zgodził się na odstąpienie od jej pobrania, gdyż wójt ww. gminy miał wątpliwości czy powinna ona od początku opłacać składki (tj. od daty wstąpienia do Związku), czy od daty rejestracji zmiany statutu, a ponadto nie była ona przygotowana na nią finansowo. Jak wykazała kontrola NIK, Związek realizował na rzecz ww. gminy zadania już w II kwartale 2006 r., przeprowadzając na jej terenie trzy selektywne zbiórki odpadów, a uchwała Zgromadzenia z 29 marca 2006 r. w sprawie przyjęcia ww. gminy do Związku weszła w życie z dniem podjęcia.

Związek nie skorzystał również z przewidzianej w art. 359 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶ możliwości naliczenia gminom zalegającym z zapłatą składek odsetek ustawowych, które wyniosłyby 1,3 tys. zł (w tym odsetki gminy Grodziczno w kwocie 0,5 tys. zł wyliczone do dnia 30 listopada 2009 r.).

Ustalono, że niezapłacone w terminie składki nie były ujęte w ewidencji księgowej. Związek nie ujął w planie kont i nie prowadził konta 221 (należności z tytułu dochodów budżetowych) pomimo, iż konto takie było wymienione jako standardowe w załączniku Nr 2 (plan kont) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁷. Należy zaznaczyć również, że w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne RIO Pan Przewodniczący zadeklarował, że ww. konto od 1 stycznia 2007 r. będzie prowadzone.

W trakcie kontroli ustalono, że Związek nie korzystał z możliwości deponowania nadwyżek środków pieniężnych na lokatach bankowych. Kontrola wykazała, że w latach

⁶ Dz. U. Nr 64, poz. 93 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

2006-2009 (I półrocze) przeciętne saldo na bieżącym rachunku bankowym, oprocentowanym na 0,01% p.a., wynosiło 529,4 tys. zł, a minimalne i maksymalne odpowiednio: 245,2 tys. zł i 811,9 tys. zł. Dochody z tytułu odsetek uzyskanych od ww. środków w ww. okresie wyniosły 0,3 tys. zł, podczas gdy w przypadku zdeponowania na lokacie bankowej np. kwoty 245,2 tys. zł (tj. kwoty odpowiadającej najniższemu saldu rachunku bieżącego Związku) odsetki od niej wyniosłyby 36,1 tys. zł, tj. o 35,8 tys. zł więcej, przy średnim oprocentowaniu depozytów w wysokości 4,2% p.a.⁸. Zdaniem NIK zdeponowanie ww. kwoty na lokacie terminowej nie zakłóciłoby płynności finansowej Związku, bowiem do jego dyspozycji pozostawały nadal wolne środki rzędu kilkuset tysięcy złotych.

Kontrola 20 największych wydatków (27 faktur) wykazała, że były one zgodne z planem finansowym. Pomimo, że w przypadku 7 faktur wystąpiły nieterminowe płatności (od 1 do 20 dni), to Związek nie był obciążany odsetkami.

6. NIK pozytywnie ocenia działania Związku w zakresie gospodarowania posiadanymi nieruchomościami. W kontrolowanym okresie Związek był właścicielem działek w Zakrzewie i Działdowie o łącznej powierzchni 11,4 ha, które były ujęte w ewidencji księgowej. Nieruchomość w Zakrzewie, na której znajdowało się składowisko odpadów oraz kompostowania, została przekazana w zarząd utworzonemu przez Związek zakładowi budżetowemu, a na nieruchomości w Działdowie była realizowana inwestycja, tj. budowa stacji przeładunkowej odpadów wraz z sortownią. W kontrolowanym okresie Związek nie zbywał, nie nabywał odpłatnie nieruchomości, ani nie uzyskiwał dochodów z gospodarowania mieniem. Dzierżawił natomiast trzy nieruchomości, tj. w Ciechanówku (gmina Lidzbark), na którym wybudował składowisko odpadów, w Działdowie (na potrzeby biura) oraz obiekt w Jabłonowie (gmina Płońsk), który Związek wydzierżawił w 2004 r. od miejscowego przedsiębiorcy i następnie przekazał mu w zarząd celem prowadzenia składnicy padłych zwierząt.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Opublikowanie w BIP Związku opinii RIO do projektu budżetu za 2009 r.

⁸ Odsetki i oprocentowanie obliczono według danych Narodowego Banku Polskiego – statystyka stóp procentowych, opublikowanych na stronie internetowej www.nbp.pl – średnie oprocentowanie nowych umów depozytowych złotych (z terminem pierwotnym do 1 miesiąca włącznie) dla przedsiębiorstw sektora niefinansowego w poszczególnych miesiącach lat 2006-2009 (I półrocze)

2. Coroczne występowanie przez Zarząd do Zgromadzenia z wnioskiem o ustalanie wysokości i terminów płatności składek członkowskich.
3. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od gminy Grodziczno zapłaty zaległej składki oraz rozważenie możliwości naliczenia odsetek ustawowych gminom zalegającym z płatnościami składek.
4. Wprowadzenie do planu kont konta 221 i ewidencjonowanie na nim należności Związku.
5. Księgowanie zdarzeń gospodarczych w okresach sprawozdawczych ich dotyczących.
6. Rozważenie możliwości deponowania nadwyżek środków pieniężnych na lokatach bankowych.

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\2009\P-09-127-LOL-410-33-04-2009-Działdowszczyzna