



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 24 marca 2010 r.

**Pan
Krzysztof Wiesław Hećman
Przewodniczący Zarządu Związku
Gmin „Barcja” w Kętrzynie**

P/09/127
LOL-410-33-05/2009

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 „Barcja” z siedzibą w Kętrzynie („Związek”) 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 w dniu 18 lutego 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarowanie mieniem przez Związek. Podstawą negatywnej oceny jest prowadzenie przez Związek pozastatutowej odpłatnej działalności, polegającej na udzielaniu poręczeń kredytowych, a także nieprawidłowości w zakresie pobierania składek członkowskich oraz nieprzekazywanie wojewodzie wszystkich uchwał Zgromadzenia Związku.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również:

- braku działań organów Związku w celu uaktualnienia zapisów statutu, w szczególności w zakresie członkostwa,

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

- zasiadania w Zarządzie osób spoza członków Zgromadzenia w liczbie przekraczającej określoną w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (usg) oraz statucie.

1. Związek został utworzony z zachowaniem wymogów zawartych w art. 64 ust. 2 usg, gdyż przed przystąpieniem do niego rady zainteresowanych pięciu gmin (Barciany, Kętrzyn, Korsze, Srokowo, Miasto Kętrzyn) podjęły w tej sprawie odpowiednie uchwały, przyjmując Statut określający 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.

W dniu 05.10.1993 r. Związek został wpisany do prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) rejestru, zwanego dalej „Rejestrem Związków”, a wojewoda, stosownie do wymogu § 6 rozporządzenia MSWiA z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków³, ogłosił jego statut w dniu 27.10.1993 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Olsztyńskiego.

2. Według statutu do zadań Związku należało: realizacja przedsięwzięć gospodarczych (przejście graniczne - drogowe w Barcianach, utworzenie Kas Komunalnych, a następnie Banku Komunalnego, uruchomienie lotniska w Wilamowie i żeglugi na ciągu jezior Św. Lipka-Mragowo), promowanie turystyki, prowadzenie wspólnych inwestycji w zakresie ochrony środowiska, gospodarki komunalnej, telekomunikacji i turystyki, propagowanie ekologicznego rolnictwa, podejmowanie wspólnych przedsięwzięć społeczno-kulturalnych.

Ustalono, że w latach 1998-2009 (I półr.) Związek prowadził działalność wykraczającą poza określoną w statucie. I tak, w 1998 r. Związek, gminy (Miasto i Gmina Korsze, Gminy: Kętrzyn, Barciany i Srokowo) oraz Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddział Terenowy w Olsztynie utworzyły Fundusz Poręczeń Kredytowych (Fundusz), w celu wspierania przedsięwzięć gospodarczych. Związkowi przypisano wykonywanie zadań

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

związanych z prowadzeniem Funduszu, w tym m.in. odpłatne udzielanie poręczeń kredytowych. W latach 2001-2006 do prowadzonego przez Związek Funduszu przystąpiło również Miasto Kętrzyn oraz nienależące do Związku Miasto i Gmina Reszel, Powiat Kętrzyński, Miasto Bartoszyce oraz Gmina Górowo Iławeckie.

Do 30.06.2009 r. Fundusz ten udzielił 85 poręczeń na kwotę 1.069.787,58 zł, a z tytułu udzielonych poręczeń Związek uzyskał w latach 2005-2009 (I półr.) dochody w wysokości 100.687,00 zł (22,6 % ogółu dochodów). Należy wskazać, iż prowadzenie Funduszu Poręczeń Kredytowych było działaniem nie tylko pozastatutowym, ale również sprzecznym z art. 64 ust. 1 usg, stanowiącym, że związki międzygminne tworzone są do wspólnego wykonywania zadań publicznych.

Związek nie posiadał nieruchomości, a na jego mienie składało się wyposażenie biura o wartości księgowej 13.788,05 zł oraz środki na rachunkach bankowych w wysokości 119.407,87 zł (wg stanu na 31.12.2009 r.). Nadwyżki finansowe Związek gromadził na oprocentowanych lokatach bankowych. Z tytułu odsetek uzyskał w latach 2003-2009 (I półr.) przychody w wysokości 10.482,00 zł.

3. Od zarejestrowania w 1993 r. Związek nie wprowadził do statutu żadnych zmian. Stwierdzono, że zmiany w składzie uczestników Związku, polegające na przystąpieniu do niego w 1998 r. Miasta Reszel oraz wystąpieniu od 01.01.2004 r. oraz ponownym przystąpieniu w dniu 11.06.2008 r. Miasta Kętrzyn, nie zostały przez zainteresowane gminy zgłoszone do Rejestru Związków i w konsekwencji nie ogłoszono ich w dzienniku urzędowym województwa.

W przypadku ww. gmin, Zgromadzenie nie podjęło uchwał w sprawie zmian w statucie, co było niezgodne z § 19 ust. 1 statutu, stanowiącym, iż do zadań Zgromadzenia należy w szczególności uchwalanie i zmiana Statutu. 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 i występowania członków ze Związku formalnie nie została dokończona.

³ Dz. U. Nr 121, poz. 1307.

Nieogłoszenie statutu Związku ze zmianami dotyczącymi jego uczestników, spowodowało, iż przejęcie przez Związek praw i obowiązków Gminy Reszel nie było prawnie skuteczne, 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. Również prawnie nieskuteczne było wystąpienie ze Związku Miasta Kętrzyn, które faktycznie pozostawało jego członkiem.

W związku z powyższym, wszelki udział reprezentantów Miasta Reszel w głosowaniach Zgromadzenia i organach Związku (Zarząd, Komisja Rewizyjna), należy uznać za niezgodny z prawem.

Nieujęcie w Statucie Związku Gminy Reszel spowodowało, iż w składzie Zarządu dwie spośród trzech osób (Wicestarosta Powiatu Kętrzyńskiego i Zastępca Burmistrza Reszla) pochodziły spoza podmiotów będących członkami Zgromadzenia, co naruszało postanowienia artykułu 73 ust. 3 usg oraz § 24 ust. 3 Statutu stanowiących, że dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu. Brak działań organów Związku, aby zmiany w zakresie uczestnictwa w Związku zostały odnotowane w Rejestrze Związków i ogłoszone w statucie należy w związku z tym ocenić negatywnie.

W kontrolowanym okresie, zgodnie z art. 70 usg, w Zgromadzeniu Związku zasiadali upoważnieni przedstawiciele gmin, tj. wójtowie lub burmistrzowie, oraz radni na podstawie upoważnień rad gmin (Miasto Kętrzyn było reprezentowane przez trzech przedstawicieli, a pozostali członkowie Związku przez dwóch). Stwierdzono jednak, że w statucie nie określono liczby przedstawicieli poszczególnych gmin w Zgromadzeniu (głosów), a jedynie wskazano, że dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy według zasad wyboru delegata na sejmik samorządowy.

W latach 2003-2009 (I półr.) Zgromadzenie Związku podjęło łącznie 61 uchwał, przy czym z liczby tej zaledwie dziewięć uchwał (15%) przekazano Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu. Tym samym Zarząd Związku naruszył art. 90 ust 1 w zw. z art. 99 ust.1a usg, wskutek czego uniemożliwiono Wojewodzie sprawowanie nadzoru w zakresie zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez Zgromadzenie.

4. Kontrola wykazała, iż w latach 2003-2009 (I półr.) składki członkowskie były naliczane na podstawie uchwał Zgromadzenia o wysokości składki na dany rok, w przeliczeniu na każdego mieszkańca, według stanu ludności na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. Z tego tytułu w ww. okresie Związek uzyskał dochody w łącznej kwocie 332.601 zł.

Wskazać należy, iż w § 11 statutu określono, że wysokość składek członkowskich wynosi 0,5% rocznie od uchwalonych przez rady gmin budżetów, jednakże jak wyjaśnił Przewodniczący Zarządu Związku zapis ten jest nieaktualny, a podstawą naliczenia wysokości składek są coroczne uchwały Zgromadzenia Związku.

Statut Związku nie określał terminu wnoszenia przez członków składki rocznej.

Ustalono, że w badanym okresie członkowie związku wnosili składki dowolnie (jednorazowo lub w ratach). Za lata 2003-2008 na 32 należne roczne składki, osiem (25%) na kwotę 56.161,40 zł zostało zapłaconych w roku następnym i kolejnych.

Przypadki opóźnień opłacenia składek dotyczyły trzech spośród pięciu gmin wchodzących w skład Związku, tj. Korsze, Kętrzyn i Srokowo. W skrajnych przypadkach opóźnienie to wyniosło od 91 do 623 dni (gmina Srokowo – dopłata składki za 2004 r. w kwocie 290,40 zł oraz gmina Korsze - składka za 2002 r. w kwocie 10.606 zł).

5. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do terminowości i sposobu opracowywania i uchwalania budżetu Związku. W trakcie kontroli stwierdzono, że Zarząd przedstawiał Zgromadzeniu i RIO projekty uchwał budżetowych wraz z 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 wynikających z art. 52 ust. 3 ufg oraz art. 182 ufp.

6. Związek, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 września 2002 r. o rachunkowości⁵ (uor), posiadał politykę rachunkowości. Kontrola 20 największych wydatków z lat 2006-2009 na łączną kwotę 25.121,79 zł (10,4 %), wykazała, że poniesione zostały one zgodnie z planem finansowym, a faktury ich dotyczące zostały opisane i zaksięgowane zgodnie z przyjętą w

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

⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

jednostce polityką rachunkowości. Analiza dziesięciu losowo wybranych (spośród 34) sprawozdań budżetowych wykazała również, 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. zaprzestanie zarobkowej działalności polegającej na odpłatnym udzielaniu poręczeń kredytowych,
2. podjęcie działań mających na celu prawnie skuteczne dokonanie wnioskowanych zmian w składzie członków Związku,
3. zainicjowanie działań w celu wyeliminowania nieaktualnych lub nieprecyzyjnych zapisów statutu dotyczących funkcjonowania Związku (zadania Związku, składki członkowskie, liczba przedstawicieli w Zgromadzeniu),
4. przedkładanie wojewodzie uchwał Zgromadzenia.

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

Rozdzielnik:

Adresat,

Delegatura NIK w Bydgoszczy,

a/a.

L:\Teksty wystapien\2010\Wersje robocze\wystapienie Kętrzyn Barcja 2.1.doc