

Wrocław, dnia 2 marca 2010 r.

Pan
Wojciech HUCZYŃSKI
Przewodniczący Zarządu
Ekologicznego Związku Gospodarki
Odpadami Komunalnymi "EKOGOK"
w Oławie

LWR-410-32-02-2009
P/09/127

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi „EKOGOK” w Oławie zwany dalej „Związkiem”, w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2003-2009 r. (do 30 czerwca).

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 pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność Związku w zakresie gospodarowania mieniem w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2009 r.

Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi „EKOGOK” w Oławie został utworzony w 1996 r. przez 5 gmin: Miasto Oława; Miasto Brzeg; Skarbimierz; Lubsza i Oława, których rady podjęły w tej sprawie stosowne uchwały. W uchwałach tych, do których nadzór prawny wojewody nie wniósł zastrzeżeń, nie określono zadań publicznych, które mają

być wspólnie wykonywane przez tworzące Związek gminy. Przedmiotowe zadania zostały natomiast określone w przesłanym do Prezesa Rady Ministrów zgłoszeniu w sprawie rejestracji Związku, a także wpisane do Statutu Związku, przyjętego uchwałami rad gmin tworzących Związek. Podano w nim, że współpraca w formie Związku pozwoli na optymalne wykorzystanie możliwości składowiska odpadów komunalnych w miejscowości Gać, obniżenie kosztów eksploatacyjnych i inwestycji oraz rozłożenie ryzyka inwestycyjnego. Zgodnie ze Statutem Związku, jego członkowie uczestniczą w kosztach działalności Związku, a także w wypracowanych zyskach i pokrywaniu strat, według procentowego wskaźnika ustalonego indywidualnie dla każdej gminy.

2. Z regulaminu Organizacyjnego Związku wynikało, że „Związek jest jednostką budżetową gmin”, że „w skład Biura Związku wchodzi jednostki organizacyjne”, a w strukturze organizacyjnej wykazano „Kierownictwo Związku” oraz „Skarbnika Związku”. Zapisy te były sprzeczne z terminologią określoną w ustawie z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym¹, zwaną dalej „usg” oraz ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² zwanej dalej „uor” (w których nie występuje pojęcie „Kierownictwo Związku” lub „Skarbnik Związku”), jak również niezgodne ze stanem faktycznym (w strukturze Związku nie było wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, a Związek zatrudniał jedynie dwie osoby łącznie na 1 i ½ etatu). Kontrola wykazała, także, iż żadna z gmin wchodzących w skład Związku nie była w stanie udokumentować wykonania obowiązku określonego w art. 66 usg, tj. o poinformowaniu wojewody o zamiarze przystąpienia do Związku. Ponadto 18 z 71 uchwał podjętych przez Zgromadzenie Związku zostało przekazanych do nadzoru prawnego Wojewody Dolnośląskiego z przekroczeniem (od 1 do 5 dni) 7 dniowego terminu od dnia ich podjęcia, określonego w art. 90 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a usg. Główny księgowy Związku wyjaśnił, że powyższa zwłoka wynikała z przeoczenia.

Organem stanowiącym i kontrolnym Związku było Zgromadzenie, a organem wykonawczym Zarząd Związku. W skład Zgromadzenia Związku zgodnie z art. 70 ust. 1 usg wchodził burmistrzowie i wójtowie gmin członków Związku oraz wskazani przez rady przedstawiciele reprezentujący poszczególne gminy, w ilości określonej Statutem, w łącznej liczbie 13 osób. Natomiast Zarząd Związku składał się z 5 osób wybranych spośród członków Zgromadzenia Związku.

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Poza jednym przypadkiem, sposób wyłaniania przedstawicieli gmin tworzących Związek do jego organów i czas zasiadania w nich były zgodne z przepisami art. 70 i 73 usg. W wymienionym przypadku w skład Zarządu Związku do dnia zakończenia kontroli wchodziła osoba spoza członków Zgromadzenia Związku, która ze składu Zgromadzenia została odwołana (zastąpiona innym przedstawicielem) uchwałą Rady Gminy Oława Nr XXXVII/255/2009 z dnia 27 lutego 2009 r. Powyższy stan naruszał postanowienia art. 73 ust. 3 usg oraz Statutu Związku, który nie przewidywał możliwości wyboru członków jego Zarządu spoza członków Zgromadzenia Związku. Wprawdzie Urząd Gminy w Oławie nie udokumentował przekazania przedmiotowej uchwały do Biura Związku, niemniej jak wykazała kontrola była ona znana Przewodniczącemu Zgromadzenia Związku co najmniej od 15 kwietnia 2009 r., który mimo, że w dniu 17 kwietnia 2009 r. zapoznał z jej treścią obradujących na posiedzeniu członków Zgromadzenia, to w sprawie realizacji tej uchwały nie podjął do czasu zakończenia kontroli NIK dalszych koniecznych działań. Miedzy innymi nie przekazał uchwały do Biura Związku, ani nie doprowadził do włączenia uchwały pod obrady na kolejnych posiedzeniach Zgromadzenia Związku, uprawnionego zgodnie z art. 73 ust. 2 usg do powoływania i odwoływania Zarządu Związku. Wskazane zaniechania skutkowały uczestnictwem - odwołanego przez Radę Gminy Oława członka Zarządu Związku - w 11 (do zakończenia kontroli) posiedzeniach Zarządu Związku i wykonywaniem przez niego prawa głosowania nad podejmowanymi przez Zarząd uchwałami, a także wypłaceniem mu diet za udział w posiedzeniach organu wykonawczego w łącznej kwocie 2.200 zł. Przeprowadzona analiza w zakresie podejmowania uchwał w trybie głosowania, w których wyżej wymieniony uczestniczył wykazała, że oddane przez niego głosy nie miały dla ich przyjęcia rozstrzygającego znaczenia, ponieważ w każdym z nich uczestniczyło co najmniej 4 z 5 członków Zarządu i wszyscy z głosujących byli za podjęciem przyjmowanych uchwał. Zadania kontrolne w imieniu organów Związku, stosownie do przepisów art. 18a usg realizowała powołana przez Zgromadzenie 3 osobowa Komisja Rewizyjna, która w okresie objętym kontrolą odbyła łącznie 17 udokumentowanych protokołami posiedzeń. Zarządzeniem Przewodniczącego Zarządu Nr 1/2006 z 06.12.2006 r. zostały wprowadzone zasady kontroli finansowej ustalone zgodnie z art. 47 ust. 3 uofp³ i obejmujące swoim zakresem zagadnienia wymienione w ust. 2 cytowanego przepisu. W ramach ustalonych zadań nie uwzględniono zagadnień dotyczących gospodarowania mieniem Związku w zakresie jego

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

wykorzystania oraz uzyskiwania dochodów z tego tytułu, co było spowodowane przekazaniem mienia do spółki pn. Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Spółka z o.o. w miejscowości Gać, zwanej dalej „Spółką”, utworzonej przez Związek dla realizacji jego celów. Do bieżącej kontroli wydatków zobowiązano głównego księgowego Związku, w przypisanym mu zakresie obowiązków.

Kontrola wykazała, że ustalony w Związku regulamin pracy komisji przetargowej ds. zamówień publicznych, upoważniał ją do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 6.000 euro, podczas gdy zgodnie z obowiązującym od 11 czerwca 2007 r. brzmieniem przepisu art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych⁴, ustawy nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza 14 000 euro.

Bieżące merytoryczne zadania Związku realizowało funkcjonujące w jego strukturze Biuro, którego obsadę stanowiły 2 osoby zatrudnione na 1,5 etatu. Kontrola sporządzonej sprawozdawczości wykazała, że sprawozdania finansowe były zgodne z danymi ewidencji księgowej, jednakże 10 z 40 sporządzonych sprawozdań budżetowych z lat 2003-2009 (I półrocze) zostało przekazanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej ze zwłoką wynoszącą od 1 do 3 dni. W roku 2006 gospodarka finansowa Związku była przedmiotem kontroli RIO we Wrocławiu, która w tym zakresie nie wykazała nieprawidłowości, a sformułowane wnioski pokontrolne, które miały charakter porządkowy zostały w pełni wykonane. Nieprawidłowości nie wykazała również kontrola przeprowadzona przez Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, która dotyczyła wykorzystania środków otrzymanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na budowę kwatery składowiskowej nr 2 zlokalizowanej na eksploatowanym przez Spółkę składowisku odpadów komunalnych, w kwocie 3.160,9 tys. zł. Systematycznie w ramach zawartych umów o dzieło przeprowadzane były w Związku kontrole realizacji 5% wydatków budżetowych. Zarząd Związku w okresie objętym kontrolą, w wymaganym terminie 3 miesięcy od dnia bilansowego, sporządzał roczne sprawozdania finansowe, które spełniały wymogi wynikające z art. 45-48 uor i terminowo przedstawiał je Zgromadzeniu Związku oraz przekazywał RIO we Wrocławiu. Kontrola wykazała, że na 4 z tych sprawozdań (z lat 2003-2007) brak było kompletu podpisów wszystkich członków Zarządu Związku, co jak wyjaśnił Pan Przewodniczący spowodowane było przeoczeniem.

³ ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)

⁴ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.)

Przeprowadzone badanie losowo wybranych dowodów księgowych z lat 2006-2009 (I półrocze) w zakresie wynikającym z postanowień art. 13 ust. 1-6, art. 14-16 i art. 24 uor wykazało, że dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty określony skontrolowanymi dokumentami. Wszystkie z tych dokumentów zaksięgowano we właściwym miesiącu, zapisy były uporządkowane chronologicznie i pozwalały na pełną identyfikację dowodów oraz umożliwiały ciągły dostęp do zbiorów danych i sporządzenie w wymaganym terminie obowiązujących Związek sprawozdań finansowych. Zgromadzenie Związku w każdym roku okresu objętego kontrolą podejmowało uchwały w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania z realizacji planu finansowego i udzielenia absolutorium dla Zarządu z tego tytułu. Sposób przechowywania dokumentacji Związku dotyczącej przyjętych zasad rachunkowości, ksiąg rachunkowych, dowodów księgowych, dokumentów inwentaryzacyjnych i sprawozdań finansowych nie budził zastrzeżeń, zapewniał ich ochronę przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Komputerowy system prowadzenia ksiąg rachunkowych zapewniał ich ochronę określoną przepisami art. 71 ust. 2 uor.

Kontrola wykazała natomiast, że nie zaktualizowano zapisów zakładowego planu kont w związku ze zmianą programu do prowadzenia ewidencji księgowej, co stanowiło naruszenie przepisów art.10, ust. 2 uor.

5. Zarząd opracowywał na każdy rok budżetowy plan finansowy Związku obejmujący plan dochodów, który każdorazowo w formie projektu uchwały budżetowej wraz z prognozą łącznej kwoty długu na koniec danego roku budżetowego i lata następne był przedkładany RIO we Wrocławiu i Zgromadzeniu Związku, które go zatwierdzało.

Na wszystkie lata okresu objętego kontrolą Zarząd opracował zgodnie z wymogami art. 186 ust. 1 pkt 1 uofp układ wykonawczy budżetu Związku. Planowane dochody w okresie 2003-2008 ustalono w kwocie 21.109 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 19.862 tys. zł (tj. 94,1 %). Wpłaty gmin członków Związku w realizacji dochodów stanowiły 55,1% (10.939 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą Związek nie zaciągał kredytów, jednak jego budżet obciążony był spłatą kredytów z lat ubiegłych, których wysokość w stosunku do planowanej kwoty dochodów we wszystkich latach objętych kontrolą przekraczała dopuszczalny wskaźnik 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów Związku i kształtowała się w granicach od 23,9% do 88,4%. Także poziom zadłużenia, pomimo systematycznego

zmniejszania się z 9.199 tys. zł w 2003 r. do 1.499 tys. zł w 2009 r. (wg stanu na 30 czerwca) ciągle przekraczał dopuszczalny 60% wskaźnik (% wykonania dochodów) i wynosił w 2003 r. - 255 %, a w 2009 r. obniżył się do 82,5 %. We wszystkich latach objętych kontrolą Związek wypracowywał nadwyżki, które przeznaczano i wykorzystano na pokrycie deficytu – spłatę zaciągniętej we wcześniejszym okresie pożyczki na budowę kwatery nr 1 i montaż linii technologicznej do sortowania odpadów na eksploatowanym składowisku odpadów komunalnych.

W przedstawionej przez Skład Orzekający RIO opinii w sprawie prognozy kwoty długu na rok 2008 i lata następne podano, że jego wysokość wynikała z przekroczenia ustawowych progów zadłużenia, co było następstwem dotychczasowego stanu prawnego, który wskaźników zadłużenia nie odnosił do związków gmin, a Związek na ile to było możliwe dług swój zredukował.

Przeprowadzona analiza wykonania 5 największych wydatków zrealizowanych w okresie objętym kontrolą wykazała, że były one ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym Związku, wg obowiązujących zasad wydatkowania środków publicznych, a płatności dokonywane były w ustalonych terminach.

6. W Związku opracowywano zgodnie z zapisami art. 180 uofp na podstawie ewidencji księgowej informacje o stanie mienia komunalnego, które do dnia 15 listopada roku poprzedzającego dany rok budżetowy były przekazywane do RIO w celu ich zaopiniowania i do wiadomości przewodniczącego Zgromadzenia Związku. Przeprowadzona wg stanu na 31.12.2006 r. inwentaryzacja nie wykazała różnic pomiędzy stanem księgowym, a stanem stwierdzonym w trakcie spisu.

Nieruchomości gruntowych Związek na stanie nie wykazywał i nie posiadał. Ustalona wg stanu na 31.12.2008 r. na podstawie zapisów prowadzonej przez Związek księgowej ewidencji środków trwałych, wartość mienia pozostającego w posiadaniu Związku, wynosiła ogółem 8.183 tys. zł (brutto), z czego składników zakwalifikowanych do grupy 1.2. budynki - 851 tys. zł. Kontrola wykazała, że przedmiotowe nieruchomości budynkowe zostały wykazane w bilansie Związku sporządzonym na 31.12.2008 r. i wg prowadzonej ewidencji środków trwałych obejmowały 3 kabiny sortownicze, stanowiące wyposażenie linii produkcyjnej segregacji odpadów na składowisku odpadów komunalnych w miejscowości Gać. Charakter wymienionych nieruchomości jako obiektów nie związanych trwale z gruntem, nie pozwalał wg obowiązującej KŚT (klasyfikacji środków trwałych) na uznanie ich za nieruchomości

budowlane (budynki). Jako bowiem obiekty nie związane trwale z gruntem powinny być one wykazywane w grupie 8 środków trwałych przeznaczonej do ewidencjonowania takich obiektów. Wobec powyższego istniejące zapisy ewidencyjne dotyczące środków trwałych Związku wymagały korekty i dostosowania stanu ewidencyjnego do stanu faktycznego.

W Związku nie było nieruchomości niewykorzystywanych. Środki trwałe stanowiące mienie Związku zostały na podstawie umowy dzierżawy z dnia 02.01.2003 r. udostępnione do użytkowania utworzonej jednoosobowej spółce pn. Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Sp. z o.o. w Oławie, do której w formie wkładu rzeczowego Związek wniósł nieruchomość gruntową o powierzchni 19,8256 ha, na której zlokalizowane były obiekty składowiska odpadów komunalnych. Dochody Związku z tytułu udostępnienia do użytkowania nieruchomości wynosiły 586 tys. zł rocznie. Zadania w zakresie kontroli prawidłowości wykorzystania wniesionych do Spółki i udostępnionych jej do wykorzystania środków Związek realizował poprzez wybieraną przez Zgromadzenie trzysobową radę nadzorczą wymienionej Spółki.

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

1. Terminowe przekazywanie podejmowanych przez Zgromadzenie Związku uchwał do oceny nadzoru prawnego Wojewody oraz sprawozdań budżetowych do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.
2. Rozważenie zaktualizowania regulaminu pracy Komisji przetargowej i dostosowania zasad wydatkowania środków finansowych do wymogów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.
3. Dostosowanie zakładowego planu kont do wymogów ewidencji księgowej prowadzonej przy użyciu komputera.
4. Doprowadzenie składu Zarządu Związku do stanu zgodnego z postanowieniami organów stanowiących gmin tworzących Związek.
5. Uporządkowanie ewidencji środków trwałych, w szczególności nieruchomości budynkowych w zakresie ich zgodności z obowiązującą klasyfikacją środków trwałych i ewidencją geodezyjną Starostwa Powiatowego w Oławie.
6. Kontynuowanie działań mających na celu obniżenie poziomu zadłużenia Związku.
7. Egzekwowanie podpisów wszystkich członków Zarządu na rocznych sprawozdaniach finansowych Związku.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, 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 wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK 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 o sposobie ich rozpatrzenia.