

Wrocław, dnia 10 marca 2010 r.

Pan
Zdzisław PIETROWSKI
Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Karkonoskich
w Bukowcu

LWR-410-32-03/2009
P/09/127

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 we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Związku Gmin Karkonoskich w Bukowcu, zwanym dalej „ZGK” lub „Związkiem” w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2003-2009 r. (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia skontrolowaną działalność Związku Gmin Karkonoskich w Bukowcu.

1. Związek został utworzony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. na podstawie uchwał podjętych w listopadzie i grudniu 1991 r. przez gminy Mysłakowice, Podgórzyn i Karpacz w oparciu o art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.² o samorządzie gminnym, zwanej dalej „usg”. W styczniu 1992 r., grudniu 1997 r. oraz styczniu 2001 r. do Związku przystąpiły kolejne gminy: Kowary, Szklarska Poręba i Piechowice. Zarówno Związek, jak i należące do niego gminy, nie posiadały dokumentacji, pozwalającej na ustalenie, czy przed podjęciem uchwał o utworzeniu Związku gminy informowały o zamiarze

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

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

przystąpienia do Związku właściwego wojewodę (art. 66 usg). Zgodnie z art. 67 ust. 2 usg w kolejno obowiązujących statutach Związku, tj. uchwalonych w 1991 r. i w 2002 r. określono jego zadania, w szczególności podejmowanie wspólnych działań w zakresie m.in.: ochrony wód, ziemi i powietrza oraz krajobrazu, będących bazą dla rekreacji i turystyki krajowej i zagranicznej, ukierunkowanie rozwoju gospodarczego tych terenów w oparciu o naturalne walory przyrodnicze. Natomiast w żadnym z obowiązujących statutów Związku nie określono terminu i wielkości wpłat składek członkowskich poszczególnych gmin uczestniczących w Związku. W uchwale Nr 148/XVI/01 z dnia 29 listopada 2001 r. Zgromadzenia Związku (obowiązującej od 1 stycznia 2002 r. do końca 2007 r.) ustalono wprowadzić dla Gmin Członków Związku wysokość składki członkowskiej (2,20 zł) liczonej od stałego mieszkańca gminy, jednakże nie określono według jakiej daty ustalany będzie stan ludności gminy. Dopiero w uchwale Nr 22/VI/07 Zgromadzenia Związku z dnia 20 września 2007 r. w sprawie ustalenia od 2008 r. wysokości składki członkowskiej dla Gmin Członków Związku określono, że stan ludności będzie ustalany na dzień 31 grudnia roku poprzedniego. W obydwu wskazanych uchwałach Zgromadzenia Związku nie określono jednak terminu wpłat składek członkowskich.

2. Zgodnie z przepisami usg powołano organy Związku, tj. Zgromadzenie Związku i jego Zarząd. Załącznikami do Statutu Związku były regulaminy: Zgromadzenia Związku, Zarządu Związku i Komisji Rewizyjnej Związku. Związek stosował instrukcję kancelaryjną ustanowioną rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 636 z dnia 10 marca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych³.

3. Kontrola wykazała, że w badanym okresie w Związku nie ustalono w formie pisemnej procedur kontroli finansowej dotyczącej procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowania mieniem, o których mowa w ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.⁴ w art. 47⁵ (od 1 stycznia 2010 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 23 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, nakładająca w art. 68 i 69 obowiązek zapewnienia funkcjonowania w jednostkach sektora finansów publicznych adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej stanowiącej

³ Dz.U. Nr 69 poz. 636

⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ uchylony z dniem 1 stycznia 2010 r. z mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny oszczędny i terminowy).

Zgodnie ze Statutem Związku do zadań Komisji Rewizyjnej Związku należało przeprowadzanie kontroli z zakresu działalności związku zgodnie z planem ustalonym przez Zgromadzenie Związku, a także opiniowanie wykonania budżetu Związku oraz sporządzanie wniosku w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia Zarządowi absolutorium. Według Regulaminu Komisji Rewizyjnej Związku, powołana ona została w celu kontrolowania działalności Zarządu i Biura Związku oraz jednostek organizacyjnych Związku, działa na podstawie planu pracy zatwierdzonego przez Zgromadzenie Związku, prowadzi kontrole kompleksowe (obejmujące całość działalności kontrolowanego podmiotu), problemowe (obejmujące wybrane zagadnienia z zakresu działalności kontrolowanego podmiotu) i sprawdzające. Ustalono, że Zgromadzenie Związku nie ustalało planów kontroli Komisji Rewizyjnej oraz że Komisja Rewizyjna Związku opiniowała wykonania budżetu Związku i sporządzała wnioski do Zgromadzenia Związku w sprawie udzielenia Zarządowi Związku absolutorium, nie przeprowadzała natomiast wymaganych statutem Związku kontroli z zakresu działalności Związku, co było także nie realizowaniem przez Zgromadzenie Związku art. 18a ust. 4 w zw. z art. 69 ust. 3 usg. Dodatkowo Związek zgodnie z zarządzeniem nr 1/98 z dnia 25 lutego 1998 r. Przewodniczącego Zarządu Związku⁷, obowiązany był do stosowania Regulaminu Kontroli Wewnętrznej. Według tego regulaminu kontrola wewnętrzna winna być prowadzona m.in. w postaci kontroli instytucjonalnej (sprawowana przez pracownika /komórkę/, którego wyłącznym zadaniem jest prowadzenie kontroli) i obejmować ochronę mienia i gospodarkę środkami trwałymi. Regulamin kontroli wewnętrznej nie przewidywał natomiast by jej przedmiotem było uzyskiwanie dochodów z tytułu gospodarowania mieniem Związku. Kontrola NIK wykazała, że w strukturze Związku nie funkcjonowała komórka lub pracownicy kontroli wewnętrznej.

4. W Związku stosowano obowiązujące przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ zwanej dalej „uor”. Związek posiadał ustaloną w formie pisemnej dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, a dokumentacja ta była aktualizowana stosownie do wymogów art. 10 uor. Księgi rachunkowe związku obejmowały

⁷ wydanym w związku z zarządzeniem Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich zakładów pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

zbiory, o których stanowi art. 13 ust. 1 uor i były prowadzone wg zasad określonych w art. 13 ust. 2-6, art. 14-16 i art. 24 uor. Związek prowadził również na bieżąco konta ksiąg pomocniczych m.in. dla środków trwałych, w tym gruntów, budynków, lokali (art. 17 uor). Sprawozdania budżetowe były sporządzane zgodnie z ewidencją księgową. W latach 2003-2006 miały miejsce opóźnienia w przekazywaniu przez Związek do Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawozdań budżetowych, które wynosiły od 1 do 11 dni, natomiast w latach 2007-2008 sprawozdania te były przekazywane terminowo. Dokumentacja opisująca zasady (politykę) rachunkowości, księgi rachunkowe, dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe Związku, były przechowywane i chronione zgodnie z wymogami art. 71 ust. 1 i 2, 73 ust 1 i 74 ust. 2 uor.

5. Kontrola wykazała, że w 2003 r. oraz w latach 2006-2009 Zarząd Związku nie dotrzymywał 21 dniowego (opóźnienie od 8 do 11 dni), liczonego od uchwalenia uchwały budżetowej, terminu opracowania układu wykonawczego budżetu Związku w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków, wymaganego art. 186 ust. 1 pkt. 1⁹ ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. zwanej dalej ufp. Wykonanie budżetu Związku w badanym okresie w części dotyczącej wpływu składek członkowskich Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zadowalające, pomimo iż wpłaty składek gminy Podgórzyn za rok 2008 zostały wykonane jedynie w 25%. Jednakże na dzień zakończenia czynności kontrolnych zaległe składki zostały w pełni uregulowane. Na przykładzie skontrolowanych 5 największych wydatków z lat 2006-2009 I półrocze stwierdzono, iż były one realizowane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, tj. zgodnie z art. 35 ust. 2 i 3 ufp. Niemniej kontrola wykazała przekroczenie, określonego w art. 169 w zw. z art. 171 ufp – 15 procentowego wskaźnika poziomu spłat rat pożyczek i kredytów wraz z należnymi odsetkami, w stosunku do planowanych na dany rok budżetowy dochodów Związku. Wskaźnik ten został przekroczony o od 16,6 punktów procentowych. w 2006 r. do 4,5 pp. w 2008 r. Przekraczany był również dopuszczalny 60 procentowy wskaźnik zadłużenia związku w stosunku do wykonanych dochodów ogółem na koniec roku budżetowego, określony w art. 170 w zw. z art. 171 ufp. Przekroczenia tego wskaźnika w latach 2003-2008 wynosiły o od 29,9 pp. w 2004 r. do 23,8 pp. w 2007 r. Było to następstwem zobowiązań wobec Związku ze strony Zakładu Usług Komunalnych (zakładu budżetowego Związku zajmującego się eksploatacją wysypiska

⁹ Jak w przypisie 5

odpadów w Ściegnach-Kostrzycy i segregacją odpadów na terenie gmin-członków Związku) z tytułu dzierżawy gruntów i wynajmu pomieszczeń biurowych od Związku. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia aktywność Związku w pozyskiwaniu funduszy unijnych i celowych. W latach 2003 – 2009 Związek wydatkował środki z funduszy unijnych w kwocie 9.339.298,27 zł na m.in. zagospodarowanie wysypiska odpadów w Ściegnach – Kostrzycy z utworzeniem zintegrowanego systemu gospodarki odpadami i promocję regionu karkonoskiego pod kątem jego atrakcji turystycznych oraz środki z funduszy celowych w kwocie 1.486.390 zł na m.in. realizację Karkonoskiego Systemu Wodociągów i Kanalizacji i budowę zakładu utylizacji odpadów komunalnych w Ściegnach – Kostrzycy.

6. Grunty będące w posiadaniu Związku miały uregulowany stan prawny (Związek jest ich właścicielem), a dane dotyczące ich powierzchni, tj. 23,53 ha pochodzące z zestawień zbiorczych starosty, nie różniły się od danych z ewidencji księgowej Związku. Inwentaryzacja nieruchomości została ostatnio przeprowadzona w grudniu 2006 r. metodą spisu z natury, a jej wyniki zostały powiązane z zapisami ksiąg rachunkowych, zgodnie z art. 27 ust. 1 uor. Informacje o stanie mienia komunalnego przekazywane były do RIO terminowo, jednakże od 2005 r. zawierały one błędne dane dotyczące powierzchni gruntów będących własnością Związku, tj. podawano 23,39 ha zamiast 23,53 ha. Na koniec 2008 r. wykonane (w 100% w stosunku do zaplanowanych) dochody z tytułu udostępnienia nieruchomości w kwocie 614 tys. zł, stanowiły 36,4% wykonanych dochodów ogółem, a na koniec I półrocza 2009 r. wykonane dochody z tytułu udostępnienia nieruchomości w kwocie 531 tys. zł (ponad 50% planu rocznego), stanowiły również 36,4% wykonanych dochodów ogółem w tym okresie.

Związek w badanym okresie nie zbywał i nie oddawał w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących jego własność. Miało natomiast miejsce udostępnianie nieruchomości w drodze dzierżawy bądź najmu. Kontrola wykazała, że nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do obrotu poprzez ich oddanie w najem lub dzierżawę na okres dłuższy niż 3 miesięczny oraz że nie określano wartości rynkowej tych nieruchomości, czego wymagały postanowienia art. 13 ust. 1, art. 149 i art. 150 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰. Nie we wszystkich także umowach najmu i dzierżawy Związek należycie zabezpieczył swój interes ekonomiczny i prawny. Brakowało klauzul o corocznej waloryzacji czynszu dzierżawnego o stopień inflacji bądź o obowiązku uiszczania

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

ustawowych odsetek w razie zwłoki w regulowaniu opłat z tytułu udostępnienia nieruchomości. Dotyczyło to umów: z 2 stycznia 1999 r., 20 grudnia 2007 r. i z 22 grudnia 2008 r. o wydzierżawieniu działek gruntu na rzecz Zakładu Usług Komunalnych, oraz umów z 31 sierpnia 2007 r., z 18 kwietnia 2005 r. i 10 października 2007 r. o wynajęciu pomieszczeń biurowych w siedzibie Związku, odpowiednio na rzecz ZUK, Karkonoskiego Systemu Wodociągów i Kanalizacji spółki z o.o. z siedzibą w Bukowcu i Alphakat Diesel Sp. z o.o. Ponadto stwierdzono, iż użytkowanie przez ZUK lokalu w siedzibie Związku za lata 2004 - 2007 (do 31 października) zostało uregulowane dopiero w umowie z 31 sierpnia 2007 r. z obowiązkiem zapłaty czynszu za ten okres do końca października 2007 r. Pozytywnie natomiast należy ocenić fakt, iż na dzień 31 grudnia 2009 r. wszystkie zaległości w dochodach Związku z tytułu dzierżawienia i wynajmu nieruchomości zostały uregulowane.

Powołanie we wrześniu 2004 r. uchwałą Zgromadzenia Związku - Karkonoskiego Systemu Wodociągów i Kanalizacji spółki z o.o. z siedzibą w Bukowcu (w celu możliwości realizacji projektu pod tą nazwą i współfinansowania go ze środków Funduszu Spójności Unii Europejskiej), odbyło się na podstawie obowiązujących przepisów i nie naruszało ograniczeń w zakresie przystępowania do spółek działających poza sferą użyteczności publicznej, wynikających z art. 9 i 10 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹¹.

Zgodnie z art. 172 ust 2 ufp opinie RIO i dane dotyczące majątku Związku publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Związku.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do uchwalenia przez Zgromadzenie Związku terminu dokonywania przez Gminy wpłat składek członkowskich wraz z obowiązkiem zapłaty ustawowych odsetek za zwłokę w ich regulowaniu.
2. Zapewnienie funkcjonowania w Związku kontroli zarządczej, o której mowa w ustawie z dnia 23 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym m.in. poprzez:
 - zatwierdzanie przez Zgromadzenie Związku planu pracy Komisji Rewizyjnej w celu realizowania przez nią obowiązku kontrolowania działalności Zarządu i Biura Związku oraz jednostek organizacyjnych Związku,

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

- realizację zarządzenia nr 1/98 z dnia 25 lutego 1998 r. Przewodniczącego Zarządu Związku w zakresie stosowania Regulaminu Kontroli Wewnętrznej.
- 3. Skorygowanie błędnych danych w zakresie powierzchni nieruchomości, zawartych w informacjach o stanie mienia komunalnego przekazywanych do RIO.
- 4. Pełniejsze zabezpieczenie interesu prawnego i ekonomicznego Związku w zawieranych umowach dzierżawy lub wynajmu jego majątku poprzez zamieszczanie w nich zapisów o wzroście wysokości czynszu np. o wskaźnik inflacji ogłaszany corocznie przez Główny Urząd Statystyczny i o obowiązku zapłaty ustawowych odsetek za zwłokę w terminowej płatności czynszu.
- 5. Zapewnie w przypadku dokonywania obrotu nieruchomościami Związku poprzez ich oddanie w najem lub dzierżawę, realizacji wymogów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w szczególności w zakresie sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów takich nieruchomości i określania ich wartości rynkowej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Przewodniczącemu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.