

Wrocław, 5 grudnia 2006 roku

WK.660/240/K-51/06

Pan

**Roman Jabłoński
Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Zagłębia Miedziowego**

**ul. Rynek 17-18
59-100 Polkowice**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisów art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła od 19 września do 30 października 2006 roku kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w latach 2004-2005 i I półroczu 2006 roku. Zakres badanych zagadnień oraz szczegółowe ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole, podpisanym i przekazanym Przewodniczącemu Zarządu 30 października 2006 roku.

Z ustaleń kontroli wynika, że zostały wykonane wnioski pokontrolne, sformułowane po kontroli przeprowadzonej przez Izbę w 2002 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości i uchybień, które zostały spowodowane przede wszystkim przyjęciem nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa lub niewłaściwym ich zastosowaniem, a w części przypadków wynikały z niejednoznacznych przepisów i braku jednolitego orzecznictwa. W wystąpieniu pominięto te zagadnienia, w których wystąpiły uchybienia, ale zostały one następnie naprawione w ramach bieżącej działalności Związku lub w trakcie kontroli.

Nieprawidłowości i uchybienia, które wymagają podjęcia działań naprawczych, dotyczą niżej omówionych zagadnień.

W zakresie spraw ogólnie-organizacyjnych

Zasadniczym zagadnieniem, wymagającym uregulowania zgodnego z prawem, jest sprecyzowanie zadań publicznych gmin, przekazanych do wykonywania przez Związek Gmin Zagłębia Miedziowego.

W § 7 Statutu Związku, jako zadania należące do Związku, została m.in. w sposób ogólny wymieniona większość zadań własnych gmin, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3-6, 10 i 12-14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), z prawie dosłownym powtórzeniem przepisów ustawy. Stosownie do przepisów art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wszystkie zadania własne gmin, wymienione w § 7 Statutu Związku, stały się z mocy prawa zadaniami własnymi Związku, zgodnie z wolą gmin należących do Związku, a prawa i obowiązki gmin, związane z wykonywaniem tych zadań, przeszły na Związek

z dniem ogłoszenia jego Statutu. Ostatnia zmiana Statutu Związku została ogłoszona 14 lutego 2002 roku (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 18, poz. 468).

Jednocześnie w § 8 Statutu, mimo tak szerokiego określenia zadań w § 7, gminy należące do Związku zobowiązały się do wnoszenia na jego rzecz udziałów (wpłat) w wysokości jedynie 2% z dochodów własnych (zdefiniowanych w Statucie) zrealizowanych w danym roku, z dodatkowym warunkiem, że 1% z tych udziałów powinien być co roku przeznaczany na takie cele jak edukacja i szkolenia oraz ochrona zdrowia.

Wpłaty gmin w wysokości 2.018.227 zł w 2004 roku i 2.305.949 zł w 2005 r. stanowiły 99% ogólnej kwoty dochodów Związku w tych latach budżetowych. Były to kwoty niewystarczające na realizację statutowych zadań własnych Związku. W konsekwencji Związek nie realizował wszystkich zadań określonych w § 7 Statutu, co pozostawało w sprzeczności z postanowieniami art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Z porównania postanowień Statutu Związku w zakresie zadań należących do Związku oraz wykonania budżetu Związku za lata 2004-2005 i I półrocze 2006 r. (dochodów i wydatków budżetowych) także wynika, że Związek nie realizował zadań określonych w Statucie, ale przede wszystkim przekazywał gminom dotacje, a ponadto dokonywał na ich rzecz zakupu gotowych środków trwałych i przekazywał je gminom nieodpłatnie. W formie dotacji dla gmin zostały przekazane środki w wysokości: 1.071.928 zł w 2004 roku, 1.473.090 zł w 2005 roku i 961.284 zł w I półroczu 2006 roku, a ich udział wynosił odpowiednio 54,1%, 68,1% i aż 73,6 % ogólnej kwoty wykonanych wydatków. Udzielone gminom dotacje stanowiły 53,1% w 2004 r., 63,9% w 2005 r. i 72,0% w I półroczu 2006 r. wniesionych przez gminy wpłat na rzecz Związku. Przedstawione wielkości wskazują, że faktycznie następował jedynie transfer środków publicznych z gmin na rachunek Związku i następnie ze Związku na rzecz gmin (w I półroczu 2006 roku aż 72% wniesionych przez gminy wpłat zostało im „zwrócone” w formie dotacji). Jednocześnie wydatki związane z kosztami funkcjonowania Związku, w tym organów Związku i jego Biura, ujęte w dziale 750-„Administracja publiczna” rozdział 75095 wynosiły: 393.363 zł w 2004 roku, 374.136 zł w 2005 roku i 212.919 zł w I półroczu 2006 roku. W kontekście przepisów art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), które zobowiązują wszystkie jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, powstają wątpliwości, co do zasadności i efektywności funkcjonowania Związku w ramach dotychczasowych uregulowań statutowych. Ustaleń powyższych nie zmienia fakt, że w każdym przypadku dotacje dla gmin były udzielane na podstawie porozumień, wymaganych przepisami art. 175 powołanej ustawy o finansach publicznych, a wcześniej odpowiednimi przepisami ustawy poprzedzającej.

Ze względu na przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny, uzasadnione i niezbędne jest przeanalizowanie przez Zgromadzenie Związku, przy udziale należących do niego gmin, postanowień Statutu w zakresie zadań publicznych przekazanych do wykonywania przez Związek Gmin i wysokości wpłat gmin na rzecz Związku przeznaczonych na realizację tych zadań, z uwzględnieniem kosztów funkcjonowania Związku. W świetle przepisów art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, skonkretyzowania wymagają zadania Związku, stosownie do możliwości ich realizacji

przez Związek ze względu na wnoszone przez gminy wpłaty, i rzeczywistej woli gmin, co do rezygnacji z samodzielnego wykonywania niemal wszystkich zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku zachowania dotychczasowego zakresu zadań Związku, wpłaty gmin na rzecz Związku powinny być ustalone w takiej wysokości, aby zapewniała ona realizację własnych zadań statutowych Związku, co wynika z przepisów art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowiących, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne; zadania te stają się zadaniami własnymi związku, a statut związku powinien określać zasady udziału gmin w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku.

Jeżeli związek ma realizować różne zadania własne gmin – nie przejmując ich w całości – to powinno to znaleźć odbicie w precyzyjnych zapisach statutowych, aktach wewnętrznych związku (uchwały Zgromadzenia, załączniki do budżetu...).

Nie została zarejestrowana i ogłoszona zmiana Statutu Związku, przyjęta uchwałą Nr V/17/2003 Zgromadzenia Związku z 17 listopada 2003 roku. O zarejestrowanie tej zmiany Związek wystąpił 28 listopada 2003 roku, ale do dnia zakończenia kontroli organ prowadzący rejestr związków gmin nie dokonał rejestracji zmiany Statutu i nie poinformował o przyczynach zwłoki. W trakcie kontroli Związek zwrócił się pisemnie o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Zmiana Statutu wprowadzona ww. uchwałą była istotna, ponieważ zmniejszała podstawę (dochody własne gmin) naliczania należnych wpłat gmin na rzecz Związku. Zgodnie z przepisami art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zmiana Statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia, tj. wchodzi w życie po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia.

W listopadzie 2000 roku Zgromadzenie Związku uchwałą Nr XII/54/00 utworzyło jednoosobową spółkę Międzygminny Zakład Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Sp. z o.o. w Polkowicach, która nigdy nie rozpoczęła działalności, nie otworzyła rachunku bankowego, a Związek nie przekazał środków na objęcie udziałów w spółce, mimo że wydatki na ten cel były planowane w budżetach Związku na lata 2001-2003. W akcie założycielskim spółki, zawartym w formie aktu notarialnego Rp. A nr 7597/2000 z 19 grudnia 2000 r., przedmiot działania Spółki był szerszy niż ustalony w ww. uchwale Zgromadzenia Związku, a także pomijał ograniczenia w prowadzeniu przez komunalne osoby prawne działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wynikające z przepisów art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Zarządu Związku, w kwietniu 2006 roku Zarząd Związku zdecydował o podjęciu działań w celu likwidacji spółki, ponieważ aktualny plan „Gospodarki odpadami dla gmin ZGZM” nie przewiduje budowy Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Trzebczu, do którego prowadzenia została utworzona spółka. Do dnia zakończenia kontroli Zgromadzenie Związku nie podjęło uchwały o rozwiązaniu spółki, mimo że należało to do jego kompetencji, stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, i nie zostały podjęte działania określone w rozdziale 6 „Rozwiązanie i likwidacja spółki” tytuł III „Spółki kapitałowe” dział I „Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” w ustawie z 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

Biuro Zarządu Związku nie został nadany statut, mimo że zgodnie z przepisami art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, jednostkom budżetowym nieposiadającym statutu powinny być one nadane w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 30 czerwca 2006 roku. Zakres uregulowań statutów jednostek budżetowych określa art. 20 ust. 2 powołanej ustawy.

W „Regulaminie pracy Biura Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”, wprowadzonym zarządzeniem Nr 9/2002 Przewodniczącego Zarządu Związku z 1 lipca 2002 roku (ze zmianami) jako pracodawca dla pracowników Biura został wskazany Przewodniczący Zarządu Związku, mimo że zgodnie z przepisami art. 4 w związku z art. 1 pkt 4 ustawy z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1593 ze zm.), w tym przypadku pracodawcą jest Biuro Związku.

W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości

Nie była prowadzona na odrębnych kontach ewidencja księgową operacji gospodarczych dotyczących budżetu Związku, określonych w załączniku nr 1 „Plan kont dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.). Wynikało to z przyjęcia interpretacji, że powołane rozporządzenie w zakresie dotyczącym budżetu, w tym szczególnych zasad rachunkowości, planu kont i sprawozdania finansowego, nie dotyczy związków komunalnych.

Przyjęcie powyższej interpretacji spowodowało także, że nie był sporządzany bilans z wykonania budżetu Związku, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do powołanego rozporządzenia Ministra Finansów, a wykazane w sprawozdaniach Rb-NDS za lata budżetowe 2004-2005 i I półrocze 2006 rok dane w zakresie nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych (skumulowanej), nie wynikały z ksiąg rachunkowych i były niezgodne ze stanem faktycznym. W sprawozdaniach Rb-NDS przychody z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych zostały wykazane w kwotach 36.391 zł za 2004 rok i 230.284 zł za 2005 r. oraz 444.404,19 zł za I półrocze 2006 roku, mimo że skumulowana nadwyżka budżetowa, ustalona w trakcie kontroli, wynosiła 212.982,47 zł za lata 1994-2003, 269.831,45 zł za lata 1994-2004 i 432.389,09 zł za lata 1994-2005. Brak ewidencji księgowej w powyższym zakresie uniemożliwił sporządzenie sprawozdania na podstawie ksiąg rachunkowych, mimo takiego wymogu określonego w przepisach § 8 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) oraz § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 19 sierpnia 2005 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426).

Wszystkie faktury (rachunki) zewnętrzne były ujęte w rejestrze faktur i z tego względu nie podlegały ewidencji w dzienniku korespondencji wpływającej. Niemniej, stosownie do przepisów § 6 ust. 11 „Instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych”, stanowiącej

załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.), na każdej wpływającej na nośniku papierowym korespondencji powinna być zamieszczona pieczęć wpływu określająca datę otrzymania, i wchodzący numer ewidencyjny z rejestru kancelaryjnego.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

W aktualnie obowiązującej wewnętrznej „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 3/2006 Przewodniczącego z 30 stycznia 2006 roku, nie zostały uregulowane zagadnienia dotyczące: zasad wystawiania zastępczych dowodów wypłaty KW-„Kasa wypłaci” oraz osób upoważnionych do ich wystawiania; dokumentów dołączanych do raportów kasowych, zamiast dowodów wyłączonych z dokumentacji kasowej (np. zamiast list wypłaty diet); wzorów dokumentów stosowanych w celu wypłaty diet dla członków Zgromadzenia Związku i Zarządu Związku; pracowników upoważnionych do kontroli raportów kasowych oraz sposobu dokumentowania terminu przekazania raportów kasowych z kasy Głównemu Księgowemu lub Kierownikowi Biura. Regulacji w tym zakresie nie zawierała także wcześniej obowiązująca instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

Stwierdzone zostały przypadki niepodawania daty odbioru gotówki z kasy przez osoby, którym została ona wypłacona. Dotyczyło to zwłaszcza braku daty odbioru diet z kasy przez członków Zgromadzenia Związku.

Kasjer pobierał i wystawiał dowody zastępcze wypłaty KW, co pozostaje w sprzeczności z zasadą bezpieczeństwa obrotu gotówkowego od strony formalnej.

W zakresie dochodów budżetowych

Na koncie 221-„Należności z tytułu dochodów budżetowych” należne kwoty z tytułu wpłat gmin księgowano na podstawie uchwał Zgromadzenia Związku, zamiast na podstawie dokumentów źródłowych (w tym przypadku „deklaracji gmin naliczenia udziałów wnoszonych na rzecz Związku”). Na deklaracjach nie była podawana kwota przypisu lub odpisu do ujęcia w księgach rachunkowych i nie dokumentowano sprawdzenia deklaracji, mimo że taka kontrola była dokonywana. Przedstawiony stan był niezgodny z wymaganym dla dowodów i zapisów księgowych na podstawie przepisów art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.).

W zakresie wydatków budżetowych i zamówień publicznych

W objętych kontrolą dwóch porozumieniach z 11 lutego i dwóch porozumieniach z 14 stycznia 2005 roku zawartych z gminą Polkowice i Grębocice w sprawie udzielania dotacji na realizację zajęć wychowania fizycznego na basenie w 2005 roku, zostały zawarte różne postanowienia dotyczące udziału gmin w kosztach realizacji zadania, mimo że dotyczyły one realizacji tego samego zadania i w tym samym okresie. Z każdą z tych gmin zawarto dwa porozumienia, z których tylko w jednym wymagany był 50% udział gminy w kosztach zadania, a także została podana liczba uczniów i liczba

godzin zajęć na basenie. Spowodowało to trudności w rozliczeniu przez gminy środków dotacji, a w konsekwencji gminy rozliczyły dotacje bez własnego udziału w kosztach zadania.

W uchwale Nr XVIII/73/2001 Zgromadzenia Związku z 15 października 2001 roku nie została jednoznacznie ustalona podstawa naliczania diet dla członków Zgromadzenia Związku. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), a w uzasadnieniu do uchwały do obliczenia podstawy naliczania diet zastosowano przepisy § 3 pkt 2 rozporządzenia, natomiast z § 1 ust. 1 uchwały wynikało, że podstawą naliczenia diet powinna być kwota obliczona według przepisów § 3 pkt 1 powołanego rozporządzenia. W uchwale nie został także określony termin wypłaty zryczałtowanych diet miesięcznych oraz termin potrącania 10% diety za nieobecność członka Zarządu Związku na posiedzeniach Zarządu.

Dla Przewodniczącego Zgromadzenia Związku, jego zastępcy, Przewodniczącego Zarządu i pozostałych członków Zarządu Związku (wybranych spośród członków Zgromadzenia Związku) były wypłacane diety za udział w posiedzeniach Zgromadzenia Związku, mimo że przysługiwały im i były wypłacane stałe zryczałtowane diety miesięczne. Uchwała Zgromadzenia Związku nie była jednoznaczna w tym zakresie.

Stosownie do przepisów art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, a przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Rada gminy uprawniona jest do ustalenia diet w formie zryczałtowanej, ale co do zasady dieta tak określona powinna mieścić w sobie kwoty za wszelkie czynności związane z pełnieniem określonej funkcji. Powołane przepisy ustawy dotyczące rady gminy mają odpowiednie zastosowanie do zgromadzenia związku, zgodnie z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Pismami z 5 lutego 2003 roku Przewodniczący Zarządu przyznał dodatki funkcyjne dla Głównego Księgowego i Kierownika Biura w wysokości określonej procentowo i kwotowo w taki sposób, że nie wynikała z nich jednoznacznie możliwość zmiany kwoty dodatku funkcyjnego stosownie do zmian najniższego wynagrodzenia zasadniczego, o którym mowa w § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 roku w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. 61, poz. 707 ze zm.) i rozporządzeń go zastępujących. Kwota dodatku funkcyjnego dla Głównego Księgowego była ustalona prawidłowo, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy (1/2 etatu), i w takiej wysokości dodatek był wypłacany, ale w ww. piśmie w wymiarze procentowym dodatek został przyznany w pełnej wysokości (140%).

W przepisach wewnętrznych Biura i Związku nie zostały określone zasady wynagradzania „kierownika biura”, mimo że w rozporządzeniach Rady Ministrów regulujących zasady wynagradzania pracowników samorządowych nie było ujęte stanowisko „kierownika biura związku”.

W maju 2006 roku z konta 080-„Inwestycje (środki trwałe w budowie)” zostały wyksięgowane koszty w wysokości 101.751,38 zł bez efektu gospodarczego. Koszty te zostały poniesione w latach 2001-2003 w związku z przystąpieniem do budowy Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Trzebczu i były w całości opłacone. Koszty inwestycji nie zostały pomniejszone o 10.060,37 zł, tj. o kwotę, którą Związek otrzymał w 2005 roku po rozwiązaniu umowy z Energia Pro Koncern Energetyczny SA O/Legnica o przyłączenie budowanego Zakładu do sieci energetycznej. Z dokonanych ustaleń wynika, że decyzja o przystąpieniu do realizacji inwestycji została podjęta bez należytego rozpatrzenia jej celowości ekonomicznej i ekologicznej, a także bez zapewnienia środków finansowych na jej realizację wbrew, obowiązującym wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, zasadom dokonywania wydatków publicznych określonym w art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 roku Nr 15, poz. 148 ze zm.). Planowany koszt budowy Zakładu wynosił ponad 11 mln zł; środków takich Związek nie posiadał, a inne instytucje odmówiły jej dofinansowania. Zmianie uległ również plan gospodarki odpadami na obszarze gmin należących do Związku. W efekcie doprowadziło to do poniesienia straty w kwocie 91.691,01 zł.

Stwierdzony został jeden przypadek podpisania umowy zlecenia (na przeprowadzenie aukcji elektronicznej) tylko przez Przewodniczącego Zarządu i bez kontrasygnaty Głównego Księgowego, podczas gdy z § 25 Statutu Związku wynikało, że dla ważności umowy były wymagane podpisy jeszcze dwóch członków Zarządu, przy kontrasygnacie Głównego Księgowego.

W księgach rachunkowych na koncie 011-„Środki trwałe” ujmowane przyjęcie na stan ewidencyjny środków trwałych wydanych do używania, bez jednoczesnego rozliczenia kosztów poniesionych na ich nabycie ujętych na koncie 080. Koszty inwestycji wyksięgowywano po obu stronach konta 080, co nie odzwierciedlało faktycznego przebiegu operacji gospodarczych i zaniżało obroty konta 080. Nieprawidłowo, pod jednym numerem inwentarzowym zostały przyjęte na stan ewidencyjny środki trwałe zakupione z przeznaczeniem dla gmin należących do Związku (5 rejestratorów akcelerometrycznych i 8 notebooków). Wszystkie ww. zapisy księgowe zostały dokonane na podstawie poleceń księgowania. Przedstawiony stan był niezgodny z zasadami prowadzenia ewidencji na kontach 011 i 080, określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, a także z obowiązkiem ujmowania w księgach rachunkowych dowodów księgowych zgodnych z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, stosownie do przepisów art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W Związku nie było dokumentów potwierdzających, że przekazane gminom środki trwałe zostały przyjęte do ewidencji w gminach, zwłaszcza w tych przypadkach, gdy protokoły zdawczo-odbiorcze lub dowody PT-„Przekazania środka trwałego” w imieniu gmin podpisali jednoosobowo wójtowie (burmistrzowie) gmin lub osoba, która nie przedstawiła upoważnienia do odbioru środka trwałego (dotyczy potwierdzenia odbioru czujnika akcelerometrycznego i notebooka przez gminę Polkowice), albo zostały złożone nieczytelne podpisy. Protokoły zdawczo – odbiorcze z 19 sierpnia

2004 roku przekazania gminom notebooków w imieniu Związku podpisała jednoosobowo inspektor ds. finansowo-księgowych, do czego nie była upoważniona. Notebooki zostały przekazane gminom 19 sierpnia 2004 roku, przed podjęciem przez Zgromadzenie Związku uchwały Nr IX/32/2004 z 2 września 2004 roku o ich nieodpłatnym przekazaniu dla gmin.

Od 1999 roku w Związku Gmin funkcjonował stały „zespół ds. górniczych”, utworzony w wyniku decyzji Zarządu Związku (bez podejmowania uchwały). Z członkami zespołu (5 osób) były zawierane roczne umowy zlecenia, odrębne na każdy rok budżetowy. W okresie objętym kontrolą wydatki na wynagrodzenia członków zespołu ds. górniczych, zakwalifikowane do działu 900 rozdział 90005 § 4300 (w 2004 roku) i § 4170 (w latach 2005-2006), wynosiły łącznie 110.137 zł. Kwota ta nie zawiera dotacji w wysokości 6.600 zł rocznie dla gminy Grębocice na wynagrodzenie członka zespołu, z którym umowa była zawierana w tej gminie. Łącznie w latach 2004-2006 z koordynatorem zespołu (od 1999 r. była to ta sama osoba) zostały zawarte umowy zlecenia o wartości 75.600 zł, a wynagrodzenia pozostałych członków zespołu wynosiły 500-550 zł miesięcznie.

Ze Statutu Związku, przepisów regulujących zasady finansów publicznych, a także z ustawy o samorządzie gminnym nie wynikała możliwość powołania stałego „zespołu” w strukturze Związku. W § 22a ust. 1 Statutu Zgromadzenie Związku postanowiło, że Zarząd Związku wykonuje zadania przy pomocy Biura Zarządu Związku i jednostek organizacyjnych Związku. Zgromadzenie Związku nie utworzyło jednostki organizacyjnej pn. „zespół ds. górniczych” w formie organizacyjno-prawnej przewidzianej ustawami, mimo że stosownie do przepisów art. 17 ustawy z 26 listopada 1999 roku o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogły być tworzone jedynie w takich formach. Podobnie stanowiły przepisy art. 19 obowiązującej od 1 stycznia 2006 roku ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Dalsze udzielanie zamówień na usługę świadczoną przez zespół na dotychczasowych zasadach - w 2004 roku bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a od 2005 roku wyłącznie w stosunku do koordynatora zespołu w trybie z wolnej ręki - ze względu na wartość zamówienia, nie znajduje uzasadnienia w powołanych przepisach nosi znamiona czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z kontroli postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę rejestratorów z czujnikiem akcelerometrycznym do pomiaru drgań gruntu stwierdzono, że nie były przestrzegane przepisy art. 38 ust. 1 w związku z przepisami art. 29 ust. 3 i art. 30 ust. 1-3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, dotyczące obowiązku niezwłocznego udzielenia wykonawcom wyjaśnień na temat specyfikacji istotnych warunków zamówienia i sposobu opisu przedmiotu zamówienia. Zamiast udzielenia wyjaśnień na temat przedmiotu zamówienia, tj. struktury danych i systemu SEJS-NET, który nie jest powszechnie znanym systemem, zostały przekazane wyłącznie artykuły prasowe, które nie zawierały takich informacji. W konsekwencji w trakcie postępowania złożono dwa protesty, które zamawiający odrzucił. Wykonawcy nie wnieśli odwołań do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Niemniej nieprzestrzeganie powołanych wyżej przepisów mogło doprowadzić do unieważnienia tego

postępowania i wydłużenia procedury udzielenia zamówienia publicznego na dostawę, co nie leżało w interesie zamawiającego.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Przewodniczącemu, działając na podstawie przepisów art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnoszę o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:

1. Doprecyzowanie w Statucie Związku zapisów dotyczących realizacji zadań przejętych przez Związek, oraz dostosowanie do nich wysokości składek wnoszonych przez członków, stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
2. Przygotowanie i przedstawienie Zgromadzeniu Związku projektu uchwały o rozwiązaniu spółki Międzygminny Zakład Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Sp.z o.o., stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f i art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w celu podjęcia przez Zarząd Związku działań określonych w przepisach rozdziału 6 „Rozwiązanie i likwidacja spółki” tytuł III „Spółki kapitałowe” dział I „Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” w ustawie z 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
3. Doprowadzenie do zarejestrowania i opublikowania zmiany Statutu Związku, przyjętej uchwałą Nr V/17/2003 Zgromadzenia Związku z 17 listopada 2003 roku.
4. Wystąpienie do Zgromadzenia Związku o nadanie statutu dla Biura Związku, stosownie do przepisów art. 20 ust. 2 i art. 238 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
5. Dostosowanie „Regulaminu pracy Biura Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”, wprowadzonego zarządzeniem Nr 9/2002 z 1 lipca 2002 roku (ze zmianami), do przepisów art. 4 w związku z art. 1 pkt 4 ustawy z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1593 ze zm.) w zakresie dotyczącym określenia pracodawcy dla pracowników Biura.
6. Ustalenie, w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, planu kont dla budżetu Związku, stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.), w którym winny być ujęte wszystkie konta niezbędne dla prawidłowej ewidencji wszystkich operacji gospodarczych i finansowych występujących w Związku, celem prawidłowego sporządzania sprawozdań.
7. Sporządzanie wszystkich sprawozdań finansowych dotyczących budżetu Związku, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), w tym bilansu z wykonania budżetu Związku.
8. Sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-NDS na podstawie ksiąg rachunkowych, zgodnie z przepisami § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781)

9. Uzupelnienie lub dokonanie zmian w „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego” w zakresie dotyczącym:
 - zasad wystawiania zastępczych dowodów wypłaty KW-„Kasa wypłaci” oraz osób upoważnionych do ich wystawiania;
 - dokumentów dołączanych do raportów kasowych, zamiast dowodów kasowych wyłączonych z dokumentacji kasowej (np. list wypłaty diet);
 - pracowników upoważnionych do kontroli raportów kasowych,
 - sposobu dokumentowania terminu przekazania raportów kasowych z kasy Głównemu Księgowemu lub Kierownikowi Biura;
 - wzorów dokumentów, stosowanych w celu wypłaty diet dla członków Zgromadzenia Związku i Zarządu Związku, stosownie do wymogów kontroli finansowej, o których mowa w art. 47 ustawy o finansach publicznych.
10. Egzekwowanie podawania daty odbioru gotówki z kasy przez osoby, którym została wypłacona, w celu prawidłowego udokumentowania operacji kasowych oraz rozważenie możliwości powierzenia obowiązku kontroli dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym, a zwłaszcza dowodów kasowych, innemu pracownikowi niż pracownik wykonujący obowiązki kasjera, celem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gotówkowego od strony formalnej.
11. Prowadzenie ewidencji należności z tytułu wpłat gmin na koncie 221-„Należności z tytułu dochodów budżetowych” na podstawie „deklaracji gmin naliczenia udziałów wnoszonych na rzecz Związku” oraz podawanie na deklaracjach kwoty przypisu lub odpisu do ujęcia w księgach rachunkowych i dokumentowanie sprawdzenia deklaracji, stosownie do wymogów określonych przepisami art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
12. Określanie w porozumieniach (umowach) w sprawie udzielenia dotacji z budżetu Związku dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczenia i zasad rozliczania środków dotacji w taki sposób, aby możliwe było prawidłowe jej rozliczenie, stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 z odpowiednim zastosowaniem przepisów art. 190 ustawy o finansach publicznych.
13. Wystąpienie do Zgromadzenia Związku o dokonanie zmian w uchwale Nr XVIII/73/2001 Zgromadzenia Związku z 15 października 2001 roku w sprawie ustalenia wysokości diet dla członków Zgromadzenia Związku w celu jednoznacznego ustalenia podstawy naliczania diet oraz zasad i terminu ich wypłacania, stosownie do przepisów art. 25 ust. 4 i 8 ustawy o samorządzie gminnym, z odpowiednim zastosowaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710).
14. Ustalenie procentowej wysokości dodatku funkcyjnego dla Głównego Księgowego proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, stosownie do przepisów § 19 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. 146, poz. 1223 ze zm.) oraz jednoznaczne ustalenie, że podstawa naliczania dodatku funkcyjnego dla Kierownika Biura i Głównego Księgowego ulega zmianie stosownie do zmian najniższego wynagrodzenia zasadniczego, o którym mowa w § 2 pkt 2 powołanego rozporządzenia.

15. Ustalenie w przepisach wewnętrznych Biura Związku zasad wynagradzania Kierownika Biura, ze względu na brak takich uregulowań w ww rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich.
16. Podejmowanie decyzji o realizacji inwestycji po rzetelnym rozważeniu jej zasadności i efektywności oraz możliwości finansowych Związku, w celu dokonywania wydatków zgodnie z przepisami art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
17. Składanie oświadczeń woli w imieniu Związku zgodnie z zasadami ustalonymi w § 25 Statutu Związku, tj. przez Przewodniczącego Zarządu i dwóch członków Zarządu przy kontrasygnacie Głównego Księgowego.
18. Prowadzenie ewidencji na kontach 011-„Środki trwałe” i 080-„Inwestycje (środki trwałe w budowie)” zgodnie z zasadami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020), na podstawie dowodów księgowych zgodnych z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, stosownie do przepisów art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
19. Uzyskanie od wszystkich gmin potwierdzenia, że przekazane im środki trwałe, tj. rejestratory akcelerometryczne i notebooki, zostały przyjęte na stan ewidencyjny środków trwałych w tych gminach; dotyczy to przypadków złożenia na dowodach PT-„Przekazanie środka trwałego” i protokołach zdawczo-odbiorczych podpisów nieczytelnych bądź dokonanych przez osoby nieupoważnione.
20. Rozważenie, wspólnie ze Zgromadzeniem Związku i zgodnie ze Statutem, funkcjonowania “zespołu ds górniczych”. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 19) wykonywanie zadań, które realizować miał “zespół ds górniczych” powinno odbywać się ewentualnie, w utworzonej odrębnej jednostce organizacyjnej lub przez utworzone stanowisko pracy (komórki organizacyjnej) w Biurze Związku, bądź udzielanie zamówień publicznych na wykonanie usług, z zastosowaniem przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), a zwłaszcza przepisów art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 34 ust. 1, 2 i 3 pkt 2 lit. b ustawy.
21. Przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówieniach publicznych w zakresie:
 - sposobu opisu przedmiotu zamówienia, stosownie do przepisów art. 29 ust. 3 i art. 30 ust. 1-3 ustawy,
 - niezwłocznego udzielania wykonawcom faktycznych wyjaśnień na temat specyfikacji istotnych warunków, zgodnie z obowiązkiem zamawiającego określonym w art. 38 ust. 1 ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich

niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Czesław Sawa

Przewodniczący Zgromadzenia Związku