

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

Komisja Koordynacji Kontroli

**Informacja o wynikach kontroli
gospodarki finansowej
związków międzygminnych**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach

kwiecień 2007 r.

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	s. 1
1 Wyniki kontroli.....	s. 3
2 Szczegółowe ustalenia kontroli.....	s. 7
2.1. Nieprawidłowości w zakresie tworzenia związków.....	s. 7
2.2. Nieprawidłowości w zakresie organizacji związków.....	s. 10
2.3. Nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów budżetowych.....	s. 11
2.4. Nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków i zaciągania zobowiązań.....	s. 13
2.5. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rachunkowości.....	s. 17
2.6. Nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych.....	s. 20
2.7. Gospodarowanie mieniem związków.....	s. 23
2.8. Problem zadłużania się związków międzygminnych.....	s. 24
 Wnioski	 s. 26

Załącznik nr 1 – Zestawienie zarejestrowanych związków międzygminnych w układzie województw według stanu na dzień 31.12.2005 r.

Załącznik nr 2 – Wykaz związków międzygminnych objętych kontrolą Regionalnych Izb Obrachunkowych

Załącznik nr 3 – Wykonanie budżetów kontrolowanych związków międzygminnych w latach 2004 - I półrocze 2006

Załącznik nr 4 – Wykaz związków, w których łączna kwota długu przekroczyła 60%

WSTĘP

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w oparciu o plan kontroli koordynowanych na 2006 rok zleciła regionalnym izbom obrachunkowym przeprowadzenie kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych.

Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez związki międzygminne, w tym pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków publicznych oraz ocena sytuacji finansowej związków wynikającej z ich zadłużenia.

W 2005 r. zarejestrowanych było 247 związków, z czego 176 prowadziło działalność statutową i złożyło sprawozdania ze swej działalności. Kontrolę przeprowadzono w 55 związkach międzygminnych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym za okres od 1 stycznia 2004 roku do 30 czerwca 2006 roku.

W 2005 roku wykonane dochody związków międzygminnych wyniosły 633.443 tys. zł a wykonane wydatki 649.573 tys. zł.¹ Do kontroli wytypowano związki, które realizują największe wydatki i rozchody, z uwzględnieniem stanu zobowiązań wymagalnych i poziomu zadłużenia związku.

Niniejsza informacja o wynikach kontroli zawiera omówienie stwierdzonych w związkach nieprawidłowości dotyczących realizacji dochodów, wydatkowania środków publicznych, prowadzenia rachunkowości, udzielania zamówień publicznych i gospodarowania mieniem. Analizie poddany został także problem zadłużania się związków.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Działalność związków międzygminnych regulują przepisy zawarte w rozdziale 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.²

Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Utworzenie związku wymaga przyjęcia przez nie jego statutu. Statut związku powinien określać:

- § nazwę i siedzibę związku,
- § uczestników i czas trwania związku,

¹ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku. KR RIO, Warszawa 2006, s. 287-288.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm. Analogicznie, działalność związków powiatów regulują przepisy rozdziału VII ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 z późn. zm.

- § zadania związku,
- § organy związku i ich strukturę, zakres i tryb działania,
- § zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
- § zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku,
- § zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
- § zasady likwidacji,
- § inne zasady określające współdziałanie.

Z dniem ogłoszenia statutu i po spełnieniu wymogu rejestracji, związek nabywa osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Podstawą gospodarki finansowej związku jest plan finansowy uchwalony przez zgromadzenie związku. Gospodarkę finansową związków międzygminnych regulują (stosowane odpowiednio) przepisy o gospodarce finansowej gmin.³ Związki międzygminne prowadzą gospodarkę finansową na zasadach i w oparciu o te same przepisy prawa, które dotyczą j.s.t, mogą więc angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki nie znajdujące pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować w bankach czasowo wolne środki.

Do związków międzygminnych mają zastosowanie także inne przepisy prawa, m.in. ustawa o finansach publicznych,⁴ ustawa o rachunkowości,⁵ ustawa Prawo zamówień publicznych,⁶ ustawa o gospodarce nieruchomościami.⁷

³Podobnie, zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 z późn. zm.), do gospodarki finansowej związków powiatów stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej powiatów.

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

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

⁶Dz.U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 z późn. zm.

⁷Dz.U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 z późn. zm.

1. Wyniki kontroli

Wyniki kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe stanowią podstawę do sformułowania następujących stwierdzeń:

1. Związki międzygminne nierzadko tworzone są bez dogłębnej analizy potrzeby ich istnienia.

Kontrola wykazała istnienie związków w gruncie rzeczy o fasadowym charakterze. Związki te zostały formalnie utworzone, jednak nie prowadzą żadnej działalności i nie realizują zadań statutowych. Na dzień 31.12.2005 r. w Polsce zarejestrowanych było 247 związków, z czego działalność prowadziło 176 związków, pozostałe 71 nie podjęło bądź zaprzestało działalności. Powyższe świadczyć może o zbyt pochopnym działaniu twórców związków. Niejednokrotnie brak było również rzetelnego i jasnego sprecyzowania celów ich utworzenia.

Istnieniu takiej sytuacji sprzyjają zbyt ogólne przepisy dotyczące działalności związków, w tym ich tworzenia i likwidacji. Przepisy⁸ nie przewidują terminu, w jakim związki winny być wykreślone z rejestru, nie określają też zasad likwidacji związków.

2. Brak dogłębnej analizy przekazywanych zadań.

Przeprowadzone kontrole potwierdzają, że decyzje o utworzeniu związku są często podejmowane bez dogłębnej analizy i oceny zadań publicznych, które gminy chciałyby wykonywać wspólnie.

Stwierdzono przypadki braku precyzyjnego określenia zadań przekazanych do związku bądź przyjęcie do realizacji zadań, które są niezgodne z zadaniami statutowymi.

Należy zauważyć, że stosownie do przepisów art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wszystkie zadania własne gmin, wymienione w statucie związku, stają się z mocy prawa zadaniami własnymi związku, zgodnie z wolą gmin należących do związku, a prawa i obowiązki gmin, związane z wykonywaniem tych zadań, przechodzą na związek.

W przepisach prawa brak jednoznacznego stwierdzenia, że przekazanie zadania do związku wyłącza jego realizację przez gminę.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków. Dz.U. z 2001 r. Nr 121 poz. 1307.

3. W 19 spośród 176 składających sprawozdania związków wystąpił szczególnie wysoki poziom zadłużenia na koniec 2005 r.

Jedną z przyczyn wysokiego zadłużenia był niedostateczny poziom dofinansowania realizacji zadań związku przez tworzące go gminy. W trakcie kontroli stwierdzono także przypadki braku wywiązywania się gmin ze statutowych obowiązków w zakresie terminowego dokonywania wpłat na rzecz związków. Pamiętać należy również, iż do czasu wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych w 2006 roku do związków nie miały zastosowania przepisy dotyczące dopuszczalnego poziomu zadłużenia, którym rygorom były poddane z kolei jednostki tworzące związek. Zauważyć można zjawisko transferowania zadłużenia gmin na związki.

W wyniku podjętych działań naprawczych będących efektem kontroli regionalnych izb obrachunkowych, zadłużenie związków międzygminnych systematycznie maleje.

4. Wydatkowanie środków publicznych i zaciąganie zobowiązań z naruszeniem przepisów prawa .

Kontrola wykazała poważne uchybienia i nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Błędy dotyczyły zarówno procedury udzielenia zamówień publicznych, jak i ich realizacji. W kilkunastu przypadkach stwierdzono realizację wydatków, które nie były związane z działalnością statutową związków. Wyniki kontroli w zakresie realizacji wydatków i zaciągania zobowiązań stanowią podstawę sporządzenia zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

5. Nieprawidłowa realizacja dochodów budżetowych związków międzygminnych.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalenia i rozliczania wpłat gmin wchodzących w skład związku, bezpodstawnego udzielania ulg przy realizacji dochodów związku, niedochodzenie należności budżetowych z tytułu odsetek od nieterminowych płatności, realizowanie dochodów z majątku bez zgody zgromadzenia związku.

6. Nieprawidłowe prowadzenie rachunkowości związków międzygminnych.

W każdym z kontrolowanych związków międzygminnych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rachunkowości tych jednostek, a dotyczące przede wszystkim organizacji rachunkowości oraz braku wystarczających procedur kontroli finansowej.

7. Wątpliwości budzi fakt tworzenia przez związki nowych podmiotów, w tym spółek prawa handlowego.

Rady gmin chcąc utworzyć spółkę i przystąpić do realizacji zadań w tej formie podejmują decyzję o utworzeniu spółki w osobnej uchwale. Decydują też w tym wypadku o przeznaczeniu na ten cel określonego mienia komunalnego.

W przypadku tworzenia spółek przez związki decyzje o dalszym gospodarowaniu majątkiem komunalnym podejmują tylko przedstawiciele gmin a nie całe rady gmin.

Utworzenie związku komunalnego staje się wtedy narzędziem transferu mienia komunalnego do spółek prawa handlowego.

Mienie komunalne pozostające w dyspozycji kontrolowanych związków było oddawane również w najem, dzierżawę, użytkowanie bądź użyczenie innym tworzonemu przez nie podmiotom.

3. Szczegółowe ustalenia kontroli.

3.1. Nieprawidłowości w zakresie tworzenia związków.

Kontrola wykazała **istnienie dużej liczby związków w gruncie rzeczy o fasadowym charakterze**. Związki te zostały formalnie utworzone, jednak nie prowadzą żadnej działalności i nie realizują zadań statutowych.

Na dzień 31.12.2005 r. w Polsce zarejestrowanych było 247 związków, z czego działalność prowadziło 176 związków, pozostałe 71 nie podjęło bądź zaprzestało działalności. Część związków, mimo że podjęła działalność, nie realizuje w pełni przyjętych zadań. Wynika to zarówno z braku dogłębnej analizy potrzeby istnienia związków jak również z braku jasnego określenia ich zadań i celów statutowych.

Z brzmienia przepisu art. 64 ustawy o samorządzie gminnym⁹ wynika, że związek powołuje się do wykonywania zadań publicznych i tym samym do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zakres działania związku bardzo często bywa określany w sposób ogólny, lakoniczny i dowolny. Zdarza się też, że jest on określony w sposób zbyt szeroki. Podstawą określenia zadań związku powinien być art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierający wykaz zadań własnych gminy, które zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym mogą zostać przeniesione na związek.¹⁰ Cele związku często nie są jasno sformułowane i poprzedzone rzetelną analizą zarówno samej potrzeby utworzenia związku, jak i ewentualnych kosztów jego działalności. Gmina może bowiem realizować określone zadania nie tylko w ramach związku ale również poprzez zawieranie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹¹.

Pochopne i nieprzemyślane działanie twórców związków, brak wystarczającej analizy zadań publicznych, które gminy chciałyby wykonywać wspólnie taki związek tworząc, doprowadza do sytuacji, w której związek posiadający osobowość prawną (a więc będący pełnoprawnym podmiotem obrotu prawnego i gospodarczego) faktycznie nie działa, a powierzone mu zadania wykonują gminy.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

¹⁰ W orzecznictwie sądów administracyjnych spotkać można bardziej restrykcyjne podejście do zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym określenie zakresu zadań gmin wymaga uwzględnienia także norm szczególnych rangi ustawowej takich jak np. ustawa o sporcie kwalifikowanym, o drogach (por.: np. wyrok WSA z 19.07.2006 r. - I SA/GI 927/06, OwSS 2006/4/114; wyrok NSA z 17.03.2000 - I SA/Lu 31/00 OwSS 2001/1/30; wyrok NSA z 22.09.1999 - SA/Rz 852/99 - OwSS 2000/4/115).

¹¹ Ibidem

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W statucie **Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach** (woj. dolnośląskie) sformułowano zadania w sposób ogólny i mało precyzyjny, tj.: walka z bezrobociem i przeciwdziałanie jego skutkom społeczno-ekonomicznym, współpraca w dziedzinie budownictwa komunalnego, a zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego, współpraca w zakresie rozwoju oświaty i kultury, podejmowanie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i promocji gmin – członków Związku, wspólne występowanie w sprawach związanych z ochroną środowiska, obszarami górniczymi, opłatami eksploatacyjnymi, podatkiem od nieruchomości.

Do zadań związku należała także część zadań własnych gmin, obejmujących sprawy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3-6, 10, 12-14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, dostarczania gazu i energii elektrycznej, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, oświaty, zieleni komunalnej i zadrzewień, cmentarzy komunalnych, porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej, kultury fizycznej, sportu i turystyki.

Związek nie realizował zadań określonych w statucie ze względu na brak dostatecznych środków finansowych, a ponadto przekazywał gminom dotacje oraz 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 tj. 54,1% kwoty wykonanych wydatków związku w 2004 roku, 1.473.090 zł tj. 68,1% w 2005 roku i 961.284 zł tj. 73,6 % kwoty wykonanych wydatków w I półroczu 2006 roku.

Z powyższego wynika, że faktycznie następował jedynie transfer środków publicznych z gmin na rachunek związku i następnie ze związku na rzecz gmin; do tego dochodziły wydatki związane z kosztami funkcjonowania związku, w tym organów związku i jego biura.

W kontrolowanych związkach stwierdzono przypadki wpisania do statutu związku zadań, które w ogóle nie należą do zadań gminy¹² i tym samym nie mogą być realizowane przez związek międzygminny.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W **Związku Gmin Ziemi Kujawskiej w Aleksandrowie Kujawskim** (woj. kujawsko-pomorskie) wpisano do statutu następujące zadania: skup i przetwórstwo produktów rolnych oraz artykułów rolno – spożywczych, a w **Związku Gmin Ziemi Wieluńskiej w Wieluniu** (woj. łódzkie) produkcję roślinną, zwierzęcą, przemysłową oraz przetwórstwo rolno - spożywcze.

¹² Zadania gminy określają art. 6-10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

W Międzygminnym Związku Komunalnym w Międzyrzecu Podlaskim (woj. lubelskie) zgromadzenie związku podjęło decyzję o przyjęciu do realizacji części zadań z zakresu funkcjonowania Komendy Hufca ZHP.

Inną nieprawidłowością było **przyjęcie do realizacji przez związki międzygminne zadań, które nie zostały ujęte w ich statutach**, czym naruszono przepisy art. 64 ustawy o samorządzie gminnym.

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Gmin „Kumiałka – Biebrza” w Korycinie (woj. podlaskie) w latach 2002-2004 realizował zadanie polegające na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, pomimo że zadanie to nie zostało umieszczone w jego statucie.

Związek wykonywał także, nie umieszczone w statucie, zadanie polegające na modernizacji systemów grzewczych i termomodernizacji obiektów stanowiących własność gmin członkowskich. Inwestycję tę związek realizował w drodze porozumień zawartych z gminami - członkami związku na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 74 dopuszcza wprowadzenie porozumienia jako formę współdziałania gmin w celu wykonywania zadań publicznych, jednak z jego konstrukcji (a także z regulacji dotyczących związków międzygminnych) wynika, że nie jest możliwe zawarcie porozumienia pomiędzy gminami i ich związkiem. Istotą związku jest bowiem wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadań publicznych w zakresie przekazanym przez gminy na mocy statutu. Możliwość zawierania porozumień przez związek - zgodnie z art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2-5 ustawy o samorządzie gminnym - dotyczy wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu właściwości powiatu oraz właściwości województwa, nie zaś właściwości gmin członków, gdyż te realizuje na podstawie statutu.

3.2. Nieprawidłowości w zakresie organizacji związków.

Związki międzygminne często **organizują swoją działalność niezgodnie ze wskazaniami statutu** nadanego im przez rady gmin tworzących związek lub obowiązującymi przepisami prawa. Nieprawidłowości w tym zakresie często polegały na ustaleniu składu zarządu związku niezgodnie z postanowieniami statutu związku. Działaniem

takim naruszono przepis art. 67 ustawy samorządzie gminnym¹³, który stanowi, że statut związku określa organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W Ekologicznym Związku Gmin „Działdowszczyzna” w Działdowie (woj. warmińsko - mazurskie) wybrano Przewodniczącego Zarządu, który nie był członkiem Zgromadzenia, pomimo, że w statucie nie określono, że dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków Zgromadzenia Związku

W Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie oraz w Związku Gmin Wyspy Wolin w Międzyzdrojach (woj. zachodniopomorskie), **a także w Związku Gmin Powiatu Radomszczańskiego** (woj. łódzkie) funkcję Przewodniczącego Zgromadzenia Związku pełnił Przewodniczący Zarządu Związku, co stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 i 2 oraz art. 18a ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Stwierdzono także dokonywanie zmian w statutach związków w sposób spreczny z obowiązującymi przepisami, bądź zaniechanie ujmowania w statutach wszystkich elementów wymaganych przepisami.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W statucie Związku Miast i Gmin Zlewni Wdy w Czarnej Wodzie (woj. pomorskie) wprowadzono zmiany uchwałą Zgromadzenia Związku, bez zachowania trybu właściwego dla jego stanowienia czyli bez zatwierdzenia zmian przez rady gmin uczestniczących w związku, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

W statucie **Międzygminnego Związku Komunikacyjnego w Jastrzębiu Zdroju** (woj. śląskie) nie ustalono zasad korzystania z obiektów i urządzeń Związku, zasad rozliczeń majątkowych oraz zasad prowadzenia gospodarki finansowej Związku, co niezgodne jest z art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Na podstawie kontroli wybranej grupy 55 związków międzygminnych ustalono, że w 8 związkach utworzono nowe jednostki w formach organizacyjno – prawnych wskazanych w ustawie o finansach publicznych.

Ponadto, 8 związków utworzyło spółki prawa handlowego, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Do wymienionych jednostek przekazano część zadań realizowanych przez związek.

Do większości jednostek przekazano zadania wraz z określonymi składnikami majątkowymi.

¹³ Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

Utworzenie przez związek międzygminny spółki prawa handlowego czy też zakładu budżetowego budzi szereg wątpliwości natury prawnej. Z analizy bowiem zapisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o finansach publicznych (tak obowiązującej, z roku 2005 jak i uchylonej, z roku 1998), można wysnuć wniosek, że tak jednostki organizacyjne (zakłady budżetowe, jednostki budżetowe i inne), jak i spółki prawa handlowego, mogą być tworzone wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego, działające przez swoje organy. W przypadku tworzenia spółek przez związki decyzje o dalszym gospodarowaniu majątkiem komunalnym podejmują tylko przedstawiciele gmin a nie całe rady gmin. Utworzenie związku komunalnego staje się wtedy narzędziem transferu mienia komunalnego do spółek prawa handlowego i innych podmiotów.

W trakcie kontroli stwierdzono również utworzenie związkowego funduszu celowego dla realizacji zadań statutowych związku.

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” w Gdyni (woj. pomorskie) utworzył Związkowy Fundusz Ochrony Środowiska. Plan finansowy Funduszu był załącznikiem do budżetu związku. Przychodami funduszu były dotacje z WFOSiGW i PFOSiGW, wpływy ze sprzedaży surowców wtórnych, wpływy za przyjmowanie ziemi i gruzu, sprzedaż składników majątkowych. Wydatki dotyczyły zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia ponieważ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴ nie przewiduje utworzenia związkowego funduszu ochrony środowiska. Możliwości tworzenia nowych (innych niż powołane ustawowo) funduszy celowych nie przewiduje także ustawa o finansach publicznych.

3.3. Nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów budżetowych.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych związków wystąpiły nieprawidłowości polegające na:

- § błędnym ustaleniu i rozliczaniu wpłat gmin wchodzących w skład związku,
- § bezpodstawnym udzielaniu ulg przy realizacji dochodów związku,
- § zaniechaniu dochodzenia należności budżetowych z tytułu odsetek od nieterminowych płatności,
- § realizowaniu dochodów z majątku bez zgody zgromadzenia związku.

¹⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 129 poz. 902 z późn. zm.

W statutach 17 związków brak było jednoznacznych wskazań w zakresie terminów wpłat składek bądź sankcji za nieterminową realizację tych wpłat; w 20 związkach stwierdzono przypadki regulowania składek członkowskich w terminie późniejszym niż przewidziany w statucie związku. Występowały także przypadki błędnego ustalenia wpłat gmin członkowskich, niezgodnego z postanowieniami statutu związku.

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W KZK GOP w Katowicach (woj. śląskie) nieprawidłowo, niezgodnie z postanowieniami statutu związku, rozliczono wpłaty gmin na rzecz związku za 2005 r.

Kwota należnych wpłat wynosiła 117.600.000,00 zł i wynikała z planu finansowego na 2005 r. Kwota ta została ustalona jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami Związku zgodnie z postanowieniami Statutu. Do końca roku plan finansowy w tym zakresie nie uległ zmianie.

W załączniku do planu finansowego dodatkowo przedstawiono wyliczenie łącznej kwoty wpłat netto w wysokości 117.600.000,00 zł oraz kwoty wpłat brutto w wysokości 125.832.000,00 zł. Różnicę stanowił 7% podatek VAT w wysokości 8.232.000,00 zł. Kwotę wpłat brutto przyjęto do rozliczenia wpłat należnych od członków Związku za 2005 r.

W 2005 r. odprowadzono podatek VAT od uzyskanych dotacji w kwocie 2.063.494,04 zł (za okres: czerwiec – sierpień 2005 r.). Po uzyskaniu postanowienia Naczelnika Pierwszego Śląskiego Urzędu Skarbowego w Sosnowcu z dnia 3 października 2005 r. zaniechano odprowadzenia podatku VAT za pozostałe miesiące, a dotychczas odprowadzony podatek VAT został zwrócony na konto bankowe Związku w dniu 20 stycznia 2006 r.

Skutkiem tych działań było zawyżenie wysokości wpłaty należnej od gmin na 2005 rok o 8.232.000,00 zł. Do rozliczenia przyjęto wysokość należnej składki w wielkości brutto, podczas gdy zgodnie ze statutem do rozliczenia wpłat należało przyjąć kwotę wynikającą z planu finansowego. W budżecie Związku zaplanowano wysokość składek od gmin członkowskich w wielkości netto.

W kontrolowanych związkach stwierdzono zaniechanie naliczenia i pobrania odsetek za zwłokę w przypadku nieterminowego regulowania składek członkowskich na łączną kwotę 18.727,88 zł. Nieprawidłowość taką stwierdzono w 5 na 13 związków, w których statutach wskazano sankcje za nieterminowe regulowanie składek

Ponadto, na 42 związki, w których statutach nie określono sankcji za nieterminowe regulowanie składek, w 12 związkach gminy członkowskie nieterminowo regulowały swoje zobowiązania z tytułu składek członkowskich.

Stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ statut związku powinien określać zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku. Dla sprawnego funkcjonowania związku racjonalnym jest także określenie zasad pobierania, dochodzenia oraz umarzania jego należności.

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W Związku Międzygminnym „Nidzica” w Kazimierzy Wielkiej (woj. świętokrzyskie) dokonano umorzenia należności za świadczone usługi w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odbioru ścieków, pomimo braku uchwały Zgromadzenia Związku o zasadach i trybie umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, udzielania ulg w spłacaniu tych należności.

3.4. Nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków i zaciągania zobowiązań.

Nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetowych i zaciągania zobowiązań stwierdzono w 53 spośród 55 skontrolowanych związków międzygminnych. Wystąpiły liczne przypadki zaciągania zobowiązań przez zarząd związku w wysokości wyższej niż wynikało to z upoważnienia do samodzielnego zaciągania zobowiązań. Działanie takie jest niezgodne z przepisami art. 18 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 69 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶.

Inny przypadek, to zaciąganie zobowiązań w wysokości przekraczającej przyjęty plan finansowy, co narusza przepisy art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.¹⁷ Zaplanowane kwoty wydatków publicznych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz wskazane kwoty, do których możliwe jest samodzielne zaciąganie zobowiązań, stanowią dla jednostki sektora finansów publicznych granicę upoważnienia do ich realizacji.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Zarząd Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP w Katowicach (woj. śląskie) zaciągnął w

¹⁵Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

¹⁶Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹⁷Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

2005 r. zobowiązanie w kwocie 3.542.068,43 zł na zakup nieruchomości (budynku) pomimo braku zgody Zgromadzenia Związku na zakup nieruchomości w tej wysokości. Zgromadzenie Związku wyraziło zgodę na zakup nieruchomości za łączną cenę nie wyższą niż 3.000.000,00 zł, pod warunkiem rozłożenia kwoty sprzedaży na sześć równych rocznych rat. Nieruchomość zakupiono za kwotę 3.000.000,00 zł płatną w 6 ratach po 500.000,00 zł (pierwsza rata płatna w dniu zawarcia umowy, pozostałe płatne do 31 marca każdego następnego roku tj. od 2006 do 2010 r.) wraz z oprocentowaniem niespłaconej części należności przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Zgodnie z fakturą VAT Nr 10/2005/JK z dnia 25 lutego 2005 r. oprocentowanie stanowiło kwotę 542.068,43 zł.

Zarząd Związku Komunalnego „Komunikacja Międzygminna” w Chrzanowie (woj. małopolskie) zaciągnął w latach 2004 - 2006 zobowiązania w wysokości przekraczającej zatwierdzony plan finansowy: w 2004 r. w kwocie 23.461,09 zł, w 2005 r. w kwocie 32.581,91 zł i w 2006 r. w kwocie 2.343,00 zł.

Wystąpiły także przypadki **realizowania wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków**, co stanowiło naruszenie przepisów art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.¹⁸

Nieprawidłowości polegały na **wydatkowaniu** środków publicznych na usługi, które nie zostały wykonane, **wydatkowaniu** środków otrzymanych w ramach dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz **dokonywaniu** wydatków nie znajdujących uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Międzygminny „Strefa Usług Komunalnych” w Kraśniku (woj. lubelskie) zrealizował bezpodstawne wydatki w kwocie 19.500 zł na zakup usług, które nie zostały faktycznie wykonane. Dotyczyło to zapłaty kwoty 15.000 zł za produkcję i emisję programu telewizyjnego pomimo, że program nie został zrealizowany i wyemitowany oraz zapłaty kwoty 4.500 zł na rzecz kancelarii prawnej za przeprowadzenie kontroli gospodarki finansowej związku, która faktycznie nie została wykonana.

Związek poniósł wydatek w kwocie 6.551,40 zł stanowiący koszt uczestnictwa w konferencji zagranicznej osób, które nie były pracownikami związku ani członkami władz statutowych związku. Zrealizowano ponadto wydatek w kwocie 1.713,97 zł z tytułu zwrotu kosztów noclegu dla przewodniczącego związku, chociaż nie został on delegowany przez związek.

Związek Gmin Dorzecza Wisłoki (woj. podkarpackie) sfinansował wydatki w kwocie 2.551,44 zł z tytułu organizacji międzynarodowej konferencji podsumowującej realizację I etapu projektu oraz promowania projektu ze środków pozyskanych w formie dotacji z Urzędu Marszałkowskiego przeznaczonych na inne zadanie, tj. realizację II etapu Programu „Podkarpackie winnice”.

¹⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Inną nieprawidłowością było **nieterminowe realizowanie wydatków ze środków publicznych**, niezgodnie z przepisami art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.¹⁹ Powyższe skutkowało, bądź mogło skutkować, zapłatą odsetek za zwłokę. Nieprawidłowość tego rodzaju stwierdzono w 8 związkach.

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Komunalny Biebrza w Suchowoli (woj. podlaskie) uzyskał dotację z EkoFunduszu w wysokości niższej o 22.516 zł od kwoty przyznanej na podstawie zawartej umowy. Było to związane z koniecznością uregulowania karnych odsetek za nieterminowe rozliczenie zadania inwestycyjnego dotyczącego kompleksowego systemu gospodarki odpadami – realizacja selektywnej zbiórki odpadów oraz budowa Zakładu Recyklingu w Dolistowie Starym. Związkowi została przyznana dotacja w wysokości 2.903.081,70 zł, natomiast otrzymana kwota wyniosła 2.880.565,70 zł.

Kolejny stwierdzony rodzaj nieprawidłowości dotyczył **ustalenia, naliczania bądź wypłacenia wynagrodzeń** pracownikom związków niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.²⁰

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w większości kontrolowanych związków. Błędy polegały przede wszystkim na ustaleniu i wypłaceniu pracownikom związku dodatku funkcyjnego oraz dodatku za wieloletnią pracę niezgodnie z obowiązującymi przepisami a także na nieprawidłowym ustaleniu podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego bądź jego wypłaty.

Odnotowano także przypadki błędnego naliczania i wypłacania diety dla członków zgromadzenia za udział w posiedzeniach zgromadzenia, zarządu lub komisji rewizyjnej, niezgodnie z przepisami art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Spośród 34 związków,

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 33 poz. 264 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 146 poz. 1223 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. Nr 160 poz. 1080 z późn. zm.).

w których zgromadzenie ustaliło zasady wypłaty diet za udział w posiedzeniach organów związku, w 5 stwierdzono nieprzestrzeganie ustalonych zasad.

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W Międzygminnym Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (woj. śląskie) bezpodstawnie przyznano i wypłacono wynagrodzenie ryczałtowe od stycznia 2003 roku do lipca 2006 roku dla trzech nieetatowych Członków Zarządu Związku w łącznej wysokości 107.491,80 zł. Wynagrodzenie zostało przyznane przez Przewodniczącego Zgromadzenia Związku.

Zgodnie z przepisami art. 4 pkt 3 w związku z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, Przewodniczący Zgromadzenia wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych w biurze związku jednostki samorządu terytorialnego, natomiast nieetatowi członkowie Zarządu Związku nie byli pracownikami. Powyższym działaniem naruszono przepisy art. 28 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²¹ oraz art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.²²

Kolejną nieprawidłowością było **nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy**, co było niezgodne z przepisami art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²³ oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁴. W niektórych przypadkach zwłoka w regulowaniu powyższych zobowiązań wynosiła nawet kilkadziesiąt dni.

W większości kontrolowanych związków wystąpiły także **nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych**, takie jak: organizowanie funduszu przy braku wyodrębnienia rachunku bankowego, brak naliczania i odprowadzania odpisów, nieterminowe dokonywanie odpisów - niezgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.²⁵

Nieterminowe przekazywanie środków na fundusz miało miejsce w 14 związkach, w kolejnych 9 związkach nie dokonywano w ogóle odpisów na ten fundusz bądź nieprawidłowo wykorzystywano jego środki.

²¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

²² Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

²³ Dz. U. z 1998 r. Nr 137 poz. 887 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176.

²⁵ Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (woj. zachodniopomorskie) w 2004 r. nie dokonywano odpisów na fundusz, z kolei w 2005 r. i 2006 r. środki przekazywano nieterminowo.

W Komunalnym Związku Wodno – Ściekowym w Ligocie Dolnej (woj. opolskie) stwierdzono doraźne wykorzystywanie środków ZFSS na pokrywanie bieżących wydatków związku.

3.5. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rachunkowości związków międzygminnych.

Do najważniejszych nieprawidłowości w zakresie rachunkowości należało:

- § Zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych lub prowadzenie ich niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶ oraz rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.²⁷ Nieprawidłowości te wystąpiły w 27 związkach.
- § Zaniechanie ujęcia w księgach rachunkowych niektórych dochodów i wydatków – dotyczyło to 10 kontrolowanych związków.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W Związku Międzygminnym „Strefa Usług Komunalnych” w Kraśniku (woj. lubelskie) nie prowadzono ksiąg rachunkowych wymaganych przepisami ustawy o rachunkowości. W tym zakresie zostało złożone doniesienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W Związku Gmin „Czyste Środowisko” w Wasilkowie (woj. podlaskie) zaniechano ujęcia w księgach rachunkowych wartości udziałów objętych w utworzonej spółce na kwotę 1.600.000,00 zł oraz zwiększenia ich wartości na kwotę 30.000,00 zł.

Natomiast **Samorządowy Chorzowsko-Świętochłowski Związek Wodociągów i Kanalizacji w Chorzowie** (woj. śląskie) zaniechał ujęcia w księgach rachunkowych udziałów na kwotę 66.000.000,00 zł.

²⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. 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 z późn. zm.) oraz z dnia 28 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020).

Inne stwierdzone nieprawidłowości to:

- § Nieprawidłowe udokumentowanie obrotu gotówkowego i gospodarki kasowej. Nieprawidłowości stwierdzono w 19 związkach, tj. w blisko połowie związków, w których wystąpił obrót gotówkowy.
- § Błędna klasyfikacja dochodów i wydatków oraz błędne dekretowanie dowodów kasowych. Działanie takie narusza przepisy w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów²⁸.
- § Niezgodność pomiędzy stanem środków pieniężnych w kasie a danymi zawartymi w bilansie.
- § Brak przeprowadzenia inwentaryzacji środków pieniężnych.
- § Niezgodność stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych zawartych na potwierdzeniach sald bankowych z danymi wynikającymi z bilansów.
- § Brak udokumentowania wszystkich operacji przychodowych i rozchodowych dowodami księgowymi stanowiącymi podstawę dokonanych operacji.

W 26 kontrolowanych związkach międzygminnych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie organizacji rachunkowości oraz braku wystarczających procedur kontroli finansowej. W zakresie kompletności dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- § całkowitym braku opracowania i przyjęcia zasad rachunkowości,
- § opracowaniu zasad w sposób nie spełniający ustawowych wymogów,
- § zaniechaniu dokonywania aktualizacji zasad,

co jest niezgodne z art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁹.

W zakresie przyjęcia i stosowania procedur kontroli wewnętrznej, o których mowa w art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³⁰ stwierdzono, że w 11 związkach w ogóle nie opracowano i nie przyjęto do stosowania żadnych procedur kontroli. W 13 związkach opracowane procedury kontroli były zarówno niewystarczające, jak i nieprzestrzegane.

²⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 68, poz. 634 z późn. zm, Dz. U. z 2004 r. Nr 209 poz. 2132 z późn. zm.

²⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Ponadto, w 48 spośród 55 kontrolowanych związków, stwierdzono szereg poważnych uchybień w zakresie sporządzania sprawozdań. Do najpoważniejszych należy nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych: Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, Rb-NDS o nadwyżce/deficycie.

W sprawozdaniach Rb-27S, Rb-28S, Rb-N, Rb-Z nie wykazywano wszystkich należności oraz zobowiązań, co prowadziło do wykazywania ich w kwocie wyższej lub niższej od faktycznej. W sprawozdaniu Rb-NDS błędnie wykazywano kwoty nadwyżki budżetowej, nie wykazywano także środków na pokrycie deficytu, ponadto dane nie wynikały z ksiąg rachunkowych i były niezgodne ze stanem faktycznym. W 5 związkach nie sporządzono sprawozdań Rb-28S, Rb-NDS, Rb-N, Rb-Z. Powyższymi działaniami naruszono przepisy w sprawie sprawozdawczości budżetowej.³¹

PRZYKŁAD NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

W Związku Komunalnym „Biebrza” w Suchowoli (woj. podlaskie) w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-N za poszczególne kwartały 2004 r., 2005 r. i I półrocza 2006 r. wykazano dane w zakresie należności z tytułu składek członkowskich gmin niezgodnie z ewidencją księgową. Należności zaniżono:

- w 2004 r. o kwotę 46.753 zł za I kwartał, o kwotę 46.753 zł za II kwartał, o kwotę 121.813 zł za III kwartał i o kwotę 41.788 zł za IV kwartał,
- w 2005 r. o kwotę 162.829 zł za I kwartał, 103.231 zł za II kwartał, 102.779,05 zł za III kwartał i 102.779,05 zł za IV kwartał,
- w I półroczu 2006 r. o kwotę 256.786,60 zł za I kwartał i 256.744,48 zł za II kwartał.

Nieprawidłowości w zakresie sporządzania bilansu jednostki budżetowej oraz bilansu z wykonania budżetu dotyczyły sporządzania tych dokumentów niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz ze wzorami zawartymi w przepisach.

Działania takie naruszały przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa,

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.) oraz z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 170, poz. 1426).

budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych³².

3.6. Nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych

Łączna wartość udzielonych zamówień z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych wyniosła 383.389.334,91 zł. **Najbardziej rażąco nieprawidłowością było wydatkowanie środków publicznych z pominięciem stosowania przepisów ustaw: z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³³ i z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁴ oraz bez zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą.**

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Celowy Związek Gmin CZG-12 w Długoszynie (woj. lubuskie) w okresie od początku 2004 r. do 29 sierpnia 2005 r. poniósł wydatki na zakup paliwa do pojazdów w łącznej wysokości 1.002.033,68 zł bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Związek Gmin „Kumiałka-Biebrza” w Korycinie (woj. podlaskie) w okresie od początku 2004 r. do połowy 2006 r. także bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakupił paliwo za łączną kwotę 112.827,55 zł,

Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach (woj. śląskie) zlecił w 2005 r. świadczenie usług przewozowych oraz wprowadzenie systemu kontroli biletów przez kierowców autobusów przed zakończeniem postępowania i zawarciem pisemnych umów. Wydatki poniesione przed zakończeniem postępowania i zawarciem pisemnych umów wyniosły 504.201,82 zł.

Stwierdzono także przypadki **zaniechania wykluczenia oferentów i odrzucenia ofert niespełniających wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia**, co było niezgodne z przepisami art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³⁵ oraz art. 24 ust. 2 pkt 3 i ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.³⁶ W kilku przypadkach zaniechanie to miało wpływ na wyniki prowadzonych postępowań.

³² Dz. U. Nr 153, poz. 1752 z późn. zm.

³³ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

³⁴ Tekst jednol. Dz.U.z 2006 r. Nr 164, poz. 1169 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

³⁶ Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Międzygminny „Strefa Usług Komunalnych” w Kraśniku (woj. lubelskie) w toku postępowań na dozór nad wysypiskiem odpadów „Wilcze Doły” w roku 2006 o wartości 6.466,00 zł brutto miesięcznie oraz na dowóz i rozplantowanie ziemi i odpadów na wysypisku odpadów „Wilcze Doły” w roku 2006 o wartości 245.952,00 zł, prowadzonych w trybie zapytania o cenę, nie wykluczył dwóch oferentów, których oferty nie zawierały wymaganych dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu i nie unieważnił postępowań z tego powodu.

Wystąpiły także **nieprawidłowości w zakresie egzekwowania wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy**, czym naruszono przepisy art. 75 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³⁷ oraz art. 150 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁸.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (woj. śląskie) w postępowaniu o zamówienie o wartości 116.994.688,99 zł na świadczenie usług przewozu osób w komunikacji miejskiej, którego udzielono w dniu 30 lipca 2004 r., nie wyegzekwował od wykonawcy wniesienia wymaganych 30% zabezpieczenia do dnia zawarcia umowy. Wykonawca wniósł zabezpieczenie w wysokości 657.000,00 zł, podczas gdy do dnia zawarcia umowy zobowiązany był do wniesienia kwoty 701.968,13.

Łużycki Związek Gmin w Żarach (woj. lubuskie) w zamówieniu o wartości 98.000 zł na opracowanie „Programu ochrony wód rzek pogranicza: Bobru i Nysy Łużyckiej na obszarze powiatów Żagań/Żary”, którego udzielono w dniu 8 marca 2004 r., nie wyegzekwował od wykonawcy wniesienia całego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które powinno wynieść 5.978,00 zł. Od wykonawcy zaliczono na poczet zabezpieczenia kwotę 3.000,00 zł pochodzącą z wniesionego wadium, bez pisemnej zgody wykonawcy.

Wystąpiły także liczne przypadki **nieprawidłowości na etapie przygotowania postępowania dotyczące treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i żądania**

³⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

³⁸ Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

od wykonawców dokumentów potwierdzających możliwość wykonania zamówienia, co naruszało przepisy art. 36 ust. 1 i art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁹.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Międzygminny „Strefa Usług Komunalnych” w Kraśniku (woj. lubelskie) w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na rekultywację wysypiska odpadów „Wilcze Doły” w latach 2006-2007 (o wartości 1.835.892,80 zł) zamieścił niedopuszczalne warunki zobowiązujące oferentów do spełnienia w przyszłości świadczeń na rzecz zamawiającego polegających na zatrudnieniu co najmniej trzech osób bezrobotnych wskazanych przez zamawiającego na okres realizacji zamówienia i do udzielenia minimum 10-letniej gwarancji. Działanie to naruszyło przepisy art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy Prawo Zamówień Publicznych w związku z przepisami rozporządzenia Prezesa RM z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mają być składane (Dz. U. z 2006 r. Nr 87 poz. 605).

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia na dozór nad wysypiskiem odpadów „Wilcze Doły” w roku 2005 (o wartości 217.918,55 zł) zamawiający w jednym miejscu specyfikacji wykluczył, a w innym miejscu dopuścił możliwość udziału podwykonawców przy wykonywaniu zamówienia. Postępowaniem tym naruszono przepis art. 36 ust. 1 pkt. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach (woj. śląskie) w specyfikacjach istotnych warunków zamówień na: świadczenie usług przewozowych (o wartościach: 103.417.553,00 zł, 63.673.062,45 zł i 45.109.595,00 zł), udzielonych w dniach: 21 maja 2004 r., 25 maja 2005 r. i 20 lutego 2006 r. oraz na wykonanie usługi kontroli biletów w komunikacji miejskiej (o wartości 1.650.491,64 zł), udzielonego w dniu 8 maja 2006 r., nie zawarł wymogu przedłożenia przez oferentów dokumentów potwierdzających wiarygodność ekonomiczną oferenta.

Ponadto, w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, często zawierano postanowienia, które uniemożliwiały równe traktowanie oferentów i utrudniały uczciwą konkurencję, co było niezgodne z przepisami art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁰.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Związek Gmin Dorzecza Wisłoki w Jaśle (woj. podkarpackie), w prowadzonym w 2006 roku postępowaniu na zakup sprzętu i oprogramowania (wartość zamówienia - 66.930,42 zł) zawarł w specyfikacji istotnych warunków zamówienia opis przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie nazwy firmy, znaków

³⁹ Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

⁴⁰ Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

towarowych i typu sprzętu. Jednocześnie nie dopuszczono możliwości dostarczenia sprzętu równoważnego.

Komunalny Związek Ciepłownictwa „Ponidzie” w Busku-Zdroju (woj. świętokrzyskie), w prowadzonym w 2004 roku postępowaniu na dostawę 15 kotłów węglowych wraz z montażem (wartość zamówienia - 1.390.897,60 zł) w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zażądał kotłów wykonanych z wykorzystaniem wymiennika wyprodukowanego przez wskazanego producenta, bez możliwości zastosowania wymiennika równoważnego.

W trakcie kontroli stwierdzono także wystąpienie przypadków **zaniechania wyegzekwowania złożenia wymaganych oświadczeń przez osoby biorące udział w postępowaniu ze strony zamawiającego**, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁴¹ oraz art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴².

3.7. Gospodarowanie mieniem związków.

W zakresie gospodarowania przez związki powierzonym im mieniem komunalnym stwierdzono błędy polegające na przekroczeniu uprawnień zarządu. Zgodnie z art.18 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,⁴³ do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym do podejmowania uchwał w sprawie wyrażenia zgody dla zarządu związku do wydzierżawiania lub wynajmu nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż trzy lata oraz określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd.

PRZYKŁADY NIEPRAWIDŁOWOŚCI:

Zarząd **Związku Międzygminnego „Nidzica” w Kazimierzy Wielkiej** (woj. świętokrzyskie) zawarł umowę na czas nieokreślony z Zakładem Doskonalenia Zawodowego w Kielcach Centrum Kształcenia Zawodowego w Kazimierzy Wielkiej dotyczącą najmu placu manewrowego, bez stosownej zgody Zgromadzenia Związku.

Związek Gmin Ziemi Kujawskiej (woj. kujawsko-pomorskie) wydierżawił spółce prawa handlowego nieruchomość zabudowaną stanowiącą składowisko odpadów komunalnych w Służewie na okres od 31.12.2003r. – 31.12.2004 r. oraz 14.01.2005 r. – 31.12.2007 r. Zgromadzenie Związku nie ustaliło zasad gospodarowania mieniem Związku. Decyzje o dzierżawie majątku podjęli członkowie zarządu, którzy zawarli

⁴¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 72 poz. 664 z późn. zm.

⁴² Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.

⁴³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

umowy dzierżawy. Pożytki z przedmiotu dzierżawy przypadły dzierżawcy w zamian za utrzymanie przedmiotu dzierżawy.

W okresie kontrolowanym 5 związków dokonało sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących ich własność stosując procedury przetargu nieograniczonego określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzeniu wykonawczym. W dwóch spośród nich stwierdzono błędy w zastosowanej procedurze przetargu nieograniczonego.

3.8. Problem zadłużania się związków międzygminnych

Szczególnie wysoki poziom zadłużenia, przekraczający 60% zrealizowanych dochodów⁴⁴ wystąpił na koniec 2005 roku w 19 związkach. Jedną z przyczyn wysokiego zadłużenia był niedostateczny poziom dofinansowania realizacji zadań związku przez tworzące go gminy. Związki nadmiernie zadłużały się by móc realizować powierzone zadania. Poziom zadłużenia związków ulegał okresowym wahaniom w zależności od terminowego dokonywania wpłat gmin związku z tytułu składek członkowskich, bądź udziału w kosztach wspólnej działalności. Zdarzały się także liczne przypadki braku wywiązywania się gmin ze statutowych obowiązków w zakresie terminowego dokonywania wpłat na rzecz związków.

W badanej próbie związków w kontrolowanym okresie 19 spośród nich korzystało z dodatkowych źródeł finansowania w postaci kredytów i pożyczek. Zaciągnięte kredyty i pożyczki stanowiły podstawowy składnik zadłużenia związków. Zobowiązania wymagalne miały niewielki wpływ na stan zadłużenia.

W wyniku podjętych działań naprawczych będących efektem kontroli regionalnych izb obrachunkowych, zadłużenie związków międzygminnych systematycznie maleje.

PRZYKŁADY ZNACZNIE ZADŁUŻONYCH ZWIĄZKÓW:

Związek Międzygminny Panki – Przystajń ds. Ochrony Wód w Pankach (woj. śląskie). Na koniec 2004 r. zadłużenie wynosiło 132,76% w stosunku do realizowanych dochodów. W wyniku wydanego wniosku pokontrolnego dotyczącego opracowania programu działania i podjęcia czynności mających na celu obniżenie poziomu zadłużenia, powyższa relacja zmniejszyła się i na koniec 2005 r. wynosiła 114,09%, na dzień 30.09.2006 r. wynosiła 69,33% a na koniec 2006 r. zmniejszyła się do 60,45%.

⁴⁴ Patrz załącznik nr 2 – Wykaz związków, w których łączna kwota długu przekroczyła 60%.

Związek Międzygminny Panki – Przystajń ds. Ochrony Wód w Pankach przejął zadania gmin Panki i Przystajń w zakresie gospodarki wodno – ściekowej na ich terenie, w tym między innymi dotyczące budowy oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej. Związek w 2001 r. zaciągnął pożyczkę na budowę oczyszczalni ścieków w Pankach dla gmin Panki i Przystajń. Konieczność spłaty zadłużenia w kolejnych latach oraz niskie wykonanie dochodów, na które w znacznej mierze składały się składki członkowskie gmin tworzących związek, spowodowały utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia związku. W kolejnych latach związek skorzystał z możliwości umorzenia części pożyczki, czym znacznie pomniejszył swoje zadłużenie.

Związek Gmin Rypińskich w Rypinie (woj. kujawsko-pomorskie), jest kolejnym przykładem związku o wysokim wskaźniku zadłużenia, w którym relacja zadłużenia do zrealizowanych dochodów na koniec 2004 roku wynosiła 479,28%, natomiast na koniec 2005 roku relacja ta wyniosła 184,63%. Związek w 2002 r. zaciągnął pożyczkę z NFOSiGW w kwocie 2.400.000 zł na realizację inwestycji „Budowa Regionalnego Zakładu Utylizacji”.

Komunalny Związek Gmin Nadzalewowych w Elblągu (woj. warmińsko-mazurskie) jest także przykładem związku o wysokim wskaźniku zadłużenia, które na koniec 2004 r. wynosiło 455,5%, na koniec 2005 r. 244,1% i na koniec I półrocza 2006 r. 206,7%.

Wnioski

Na podstawie przedstawionych nieprawidłowości stwierdzono, że doprecyzowania wymagają podstawy prawne funkcjonowania związków międzygminnych.

1. Gospodarka finansowa związków powinna być odrębnie uregulowana, ponieważ ogólne odesłanie do przepisów art. 73a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niewystarczające.
2. Istotne jest rozwiązanie problemu zadłużania się związków. Konieczne byłoby wprowadzenie innej niż dotychczas konstrukcji wyliczania zadłużenia. Zadłużenie związków należałoby rozliczać proporcjonalnie na członków związku.
3. Związki, które nie podjęły działalności lub jej zaprzestały powinny być wykreślone z rejestru w ściśle określonym czasie. Stosowne zapisy mogłyby znaleźć się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków.⁴⁵ Ponadto, należy dokonać weryfikacji statutów istniejących związków w celu sprawdzenia, czy przekazane zadania należą do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz czy zadania są określone precyzyjnie.

⁴⁵ Dz.U. z 2001 r. nr 121 poz. 1307.

4. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy wraz z przekazaniem określonych zadań na rzecz związku jednostki samorządu terytorialnego tworzące związek tracą możliwość wykonywania przekazanych zadań.
5. Należy uzależnić możliwość tworzenia związków od precyzyjnego wskazania źródeł dochodów związku, które pozwalałyby realizować przekazane związkowi zadania.
6. Dookreślenia wymagają przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie możliwości umarzania przez związki należności oraz udzielania innych ulg w spłacie należności związku.
7. Wśród wymaganych elementów statutu związku należy wskazać konieczność określenia trybu dochodzenia należności z tytułu składek członkowskich gmin - konieczna jest w tym zakresie zmiana art. 67 ustawy o samorządzie gminnym.
8. Konieczne jest jednoznaczne określenie możliwości tworzenia przez związki jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego lub wyraźne zakazanie takich praktyk.

W zakresie stwierdzonych nieprawidłowości regionalne izby obrachunkowe skierowały do przewodniczących zarządów związków międzygminnych wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie występujących nieprawidłowości bądź usprawnienie działalności w obszarach dotkniętych błędami. W szczególności wnioskowano o:

- § podjęcie działań mających na celu zapewnienie skutecznej kontroli finansowej,
- § prowadzenie ksiąg rachunkowych, zgodnie z wymaganiami ustawy o rachunkowości,
- § prawidłowe ewidencjonowanie dochodów i wydatków budżetowych, a także przychodów i rozchodów budżetowych,
- § ustalenie bądź uzupełnienie w formie pisemnej procedur kontroli finansowej,
- § podjęcie działań na rzecz prawidłowej organizacji biur związków.