

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY 410-21-/2009

Nr ewid. 158 /2010/P/09/127/LBY

**Informacja  
o wynikach kontroli  
gospodarowania mieniem  
przez związki  
międzygminne**

B y d g o s z c z   s t y c z e ń   2 0 1 1   r .

---

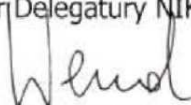
**Misją** Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

---

**Wizją** Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

---

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy:

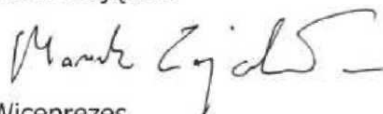


Jarosław Wenderlich

---

Akceptuję:

Marek Zająkała



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 16.01.2011

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: (22) 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>9</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	17
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>19</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli	24
3.2.1. Prawdliwość gospodarowania mieniem przez związki międzygminne	24
3.2.1.1. Stan prawny nieruchomości gruntowych i ewidencjonowanie mienia	24
3.2.1.2. Inwentaryzacja mienia	25
3.2.1.3. Opracowywanie, opiniowanie i udostępnianie informacji o stanie mienia komunalnego	26
3.2.1.4. Gospodarowanie mieniem	28
3.2.2. Terminowość opracowywania i uchwalania budżetów (planów finansowych) związków międzygminnych oraz zgodność wykonywania budżetów związków z obowiązującymi przepisami prawa	33
3.2.2.1. Terminowość opracowywania i uchwalania budżetów (planów finansowych) związków międzygminnych	33
3.2.2.2. Zgodność wykonywania budżetów związków międzygminnych z obowiązującymi przepisami prawa	34
3.2.3. Zgodność tworzenia związków międzygminnych z obowiązującymi przepisami prawa	37

3.2.3.1.	Tworzenie związków międzygminnych	37
3.2.3.2.	Uchwalanie, rejestracja i ogłaszanie statutów związków międzygminnych oraz ich zmian	38
3.2.4.	Prawidłowość wyłaniania i funkcjonowania organów związków międzygminnych (zgromadzeń i zarządów) oraz przedkładania ich uchwał organom nadzoru	39
3.2.4.1.	Wyłanianie i funkcjonowanie zgromadzeń związków międzygminnych	39
3.2.4.2.	Wybór i działanie zarządów związków międzygminnych, przedkładanie uchwał zgromadzeń związków wojewodom	40
3.2.5.	System kontroli wewnętrznej oraz rachunkowość i sprawozdawczość związków międzygminnych	41
3.2.5.1.	System kontroli wewnętrznej związków międzygminnych	41
3.2.5.2.	Rachunkowość i sprawozdawczość związków międzygminnych	42
3.2.5.3.	Przechowywanie i ochrona dokumentacji księgowej, sprawozdawczej i inwentaryzacyjnej związków międzygminnych	44
3.2.6.	Sprawowanie nadzoru nad działalnością związków międzygminnych przez wojewodów	45
<b>4.</b>	<b>Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>48</b>
4.1.	Przygotowanie kontroli	48
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	50
<b>5.</b>	<b>Załączniki.....</b>	<b>54</b>
5.1.	Załącznik nr 1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrolę	54
5.2.	Załącznik nr 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	55
5.3.	Załącznik nr 3. Zestawienie powierzchni i liczby nieruchomości oraz wielkości dochodów (sporządzone na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych związków międzygminnych)	57

5.4. Załącznik nr 4. Zestawienie wartości środków trwałych skontrolowanych związków międzygminnych w latach 2003-2009 (I półr.)	58
5.5. Załącznik nr 5. Zestawienie dochodów skontrolowanych związków międzygminnych z gospodarowania nieruchomościami	59
5.6. Załącznik nr 6. Zestawienie ocen, ilości wniosków pokontrolnych, ilości podmiotów, u których zasięgnięto informacji oraz kwot finansowych rezultatów kontroli	59
5.7. Załącznik nr 7. Wykaz aktów prawnych	61
5.8. Załącznik nr 8. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli	64

### Słowniczek stosowanych skrótów i oznaczeń

BIP	- Biuletyn Informacji Publicznej
jst	- jednostka(i) samorządu terytorialnego
kc	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
kk	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
MSWiA	- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
RIO	- Regionalna(e) Izba(y) Obrachunkowa(e)
rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru	- rozporządzenie MSWiA z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz. U. Nr121, poz. 1307)
rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości	- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.)
sp. z o.o.	- spółka (spółki) z ograniczoną odpowiedzialnością
ufp z 1998 r.	- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
ufp z 2005 r.	- ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
ufp z 2009 r.	- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
ugk	- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.)
ugn	- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)
usg	- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
uor	- ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)
ustawa o administracji rządowej	- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
ustawa o bezpośrednim wyborze wójta	- ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.)
ustawa o dostępie do informacji	- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)
ustawa o NIK	- ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).
ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	- ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
ustawa o wojewodzie	- ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206)
zarząd	- zarząd związku międzygminnego
zgromadzenie	- zgromadzenie związku międzygminnego
związek (związki)	- związek międzygminny (związki międzygminne)

# 1. Wprowadzenie

**Numer kontroli:** P/09/127

**Rodzaj kontroli:** Kontrola koordynowana, planowa przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

**Temat kontroli:** Gospodarowanie mieniem przez związki międzygminne.

**Ogólne tło badanej tematyki:** Od wprowadzenia reformy samorządu terytorialnego w 1990 r., w wyniku której zaczęto tworzyć związki międzygminne, nie były one objęte kontrolą koordynowaną NIK. Przeprowadzone w tym czasie przez niektóre delegatury NIK kontrole doraźne wykazały szereg istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych związków, wskazując na zasadność podjęcia kontroli koordynowanej. Rejestr związków międzygminnych prowadzony przez MSWiA, obejmował na dzień 31 marca 2009 r. 289 pozycji, przy czym 56 z nich dotyczyło związków zlikwidowanych.

**Cel kontroli:** Celem kontroli było zbadanie i ocena prawidłowości gospodarowania mieniem przez związki międzygminne w zakresie dokonanych przez nie czynności faktycznych i prawnych, z uwzględnieniem:

- ustalania prawa własności mienia;
- ewidencji i inwentaryzacji mienia;
- zarządzania mieniem;
- nabywania i zbywania mienia;
- legalności utworzenia związków i poprawności przekazania im zadań;
- wyłaniania i funkcjonowania organów oraz systemu kontroli wewnętrznej związków;
- prowadzenia gospodarki finansowej oraz sprawozdawczości przez związki;
- sprawowania nadzoru nad działalnością związków przez wojewodów.

**Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli:** Kontrola obejmowała gospodarowanie mieniem przez związki międzygminne, w tym nieruchomości gruntowymi zabudowanymi i niezabudowanymi, poprzez ich zakup, zbywanie w drodze sprzedaży i oddawania w użytkowanie wieczyste, wnoszenie aportem do innych podmiotów (w tym do spółek utworzonych przez związki), zamianę i darowiznę. Ponadto skontrolowano zgodność utworzenia związków międzygminnych z obowiązującymi przepisami prawa, prawidłowość wyłaniania organów związków (zarządów i zgromadzeń), tworzenia i funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej, w tym komisji rewizyjnych. Zbadano poprawność

opracowywania i uchwalania budżetów (planów finansowych) związków oraz zgodność ich wykonywania z obowiązującymi przepisami. Skontrolowano także organizacyjne i prawne formy nadzoru sprawowanego nad działalnością związków międzygminnych przez wojewodów.

**Okres objęty badaniami kontrolnymi oraz zakres podmiotowy kontroli:**

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2009 r.

Kontrola została przeprowadzona w 32 związkach międzygminnych na terenie 8 województw (po 4 związki w województwie) oraz w 7 terytorialnie właściwych urzędach wojewódzkich (w przypadku jednego urzędu wojewódzkiego<sup>1</sup>, ze względów organizacyjnych, odstąpiono od przeprowadzenia kontroli i zwrócono się o informację w trybie art. 29 ustawy o NIK).

Kontroli i oceny działalności organów związków dokonano pod względem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności, tj. zgodnie z art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, a kontroli i oceny wojewodów, poza powyższymi kryteriami – również na podstawie kryterium celowości, tj. zgodnie z art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów przedstawiono w **załączniku nr 1**.

Czynności kontrolne w ww. jednostkach przeprowadzono w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 15 lutego 2010 r.

---

<sup>1</sup> Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie mieniem przez skontrolowane 32 związki.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: [a] nieprzestrzeganiu przez organy wykonawcze (zarządy) 9 związków zasad prawidłowej gospodarki w obrocie i zarządzaniu mieniem oraz niezachowaniu szczególnej staranności w jego ewidencji księgowej; [b] nieprawidłowym przeprowadzeniu inwentaryzacji mienia 6 związków; [c] niegospodarnym prowadzeniu najmu lokali 2 związków. Ponadto 25 związków (78,1%) nie udostępniło informacji na temat posiadanego mienia. Kontrola działalności 24 związków (75%), sprawowana przez ich organy stanowiące (zgromadzenia), była niewystarczająca.

Również pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia zgodność tworzenia związków z przepisami obowiązującego prawa i poprawność przekazywania im zadań przez gminy, a także proces wyłaniania i funkcjonowania organów związków oraz sposób prowadzenia przez nie gospodarki finansowej.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły takich spraw, jak: [a] niezgodność z danymi księgowymi sprawozdań budżetowych w 9 związkach; [b] nieterminowość przedkładania wojewodom uchwał zgromadzeń 16 związków (50%); [c] nieterminowość przedkładania RIO projektów uchwał budżetowych 8 związków; [d] przekroczenie przez 7 związków dopuszczalnych progów ustawowych zadłużenia oraz łącznej kwoty spłat rat i kredytów wraz z należnymi odsetkami przypadającej w danym roku budżetowym; [e] dokonanie wydatków w sposób nieprawidłowy (nielegalny) przez zarządy 18 związków (56,3%); [f] brak aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości w 11 związkach; [g] nieterminowość dokonywania wpłat składek (opłat) członkowskich przez gminy będące uczestnikami 28 związków (87,5%).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, legalność i rzetelność nadzoru sprawowanego nad związkami przez wojewodów.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

### **2.2.1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie:**

#### **[1] umocowanie prawne organów i osób wykonujących zadania i czynności z zakresu gospodarowania mieniem związków**

W 6 związkach, wykonywanie czynności z zakresu gospodarowania mieniem związków, przypisane zostało – poprzez odpowiednie zapisy w zakresach czynności i obowiązków – konkretnym osobom, będącym pracownikami związków. W pozostałych 26 związkach, wykonywanie tych czynności należało do bezpośrednich obowiązków członków zarządu związku, w tym do obowiązków przewodniczącego zarządu, co wynikało z odpowiednich postanowień statutów związków (aktualne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wskazują bezpośrednio organu związku odpowiedzialnego za gospodarowanie mieniem, jak również odpowiedzialnego m.in. za wykonywanie budżetu związku czy przygotowanie projektów uchwał zgromadzenia).

[str. 28-29]

#### **[2] zbywanie przez związki nieruchomości w drodze sprzedaży, bezpłatnego przeniesienia prawa własności w trybie art. 98 ugn oraz zamiany i darowizny**

Miały miejsce pojedyncze przypadki:

[a] sprzedaży przez związek w przetargu działki zabudowanej o powierzchni 0,1456 ha i wartości – wg wyceny rzeczoznawcy majątkowego – 108,4 tys. zł, za cenę 117 tys. zł;

[b] bezpłatnego przeniesienia (na podstawie art. 98 w zw. z art. 96 ust. 1 ugn) prawa własności na rzecz Skarbu Państwa, działki gruntu o pow. 0,0175 ha, będącej własnością związku – pod rozbudowę drogi krajowej;

[c] zamiany 2 działek gruntu będących własnością związku na 4 działki będące własnością Skarbu Państwa (za dopłatą wniesioną przez związek na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 101,8 tys. zł) w celu umożliwienia rozbudowy utworzonego przez związek zakładu unieszkodliwiania odpadów komunalnych;

[d] przekazania w formie darowizny przez związek, gminom w nim uczestniczącym, nieruchomości obejmujących działki gruntu pod budowę oczyszczalni ścieków oraz sieci kanalizacyjnych o wartości 51 mln zł, a także dokumentacji projektowej o wartości 330 tys. zł. [str. 29-30]

**[3] wynajmowanie przez związki mienia od innych podmiotów**

Mienie od innych podmiotów wynajmowało 14 związków, płacąc łącznie czynsz roczny w kwocie 627 tys. zł, w tym od działek gruntu – 42 tys. zł oraz od lokali i budynków – 585 tys. zł. [str. 33]

**2.2.2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości:****[1] uregulowanie stanu prawnego nieruchomości gruntowych związków oraz ewidencję ich środków trwałych**

We władaniu 14 spośród skontrolowanych 32 związków pozostawały nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 117,8491 ha, obejmujące 133 działki geodezyjne, z których 132 działki o łącznej powierzchni 117,8191 ha miały uregulowany stan prawny. Zarządy 2 związków nieprawidłowo ewidencjonowały mienie, nie ujmując w ewidencji środków trwałych wszystkich rzeczowych aktywów trwałych i zrównanych z nimi. [str. 24-25]

**[2] tworzenie spółek i innych podmiotów przez związki oraz wnoszenie do nich udziałów i przekazywanie im mienia przez związki**

W okresie objętym kontrolą 2 związki utworzyły 2 sp. z o.o. z wyłącznymi udziałami związków o łącznej wartości 40 mln zł. Poza tym 5 związków posiadało w wymienionym okresie udziały o łącznej wartości 20,5 mln zł w utworzonych przez siebie przed 2003 r. jednoosobowych sp. z o.o., bądź wniosło w latach 2003-2009 (I półr.) udziały do takich spółek w łącznej wysokości 5,3 mln zł. Wystąpił jeden przypadek nierzetelnego wykazania aktywów związku poprzez niewskazanie w bilansie związku jego udziałów w spółce, w kwotach wynoszących: w 2003 r. – 11,3 mln zł, a w latach 2004-2008 – po 11,4 mln zł.

Jeden związek uczestniczył w tworzeniu i działalności funduszu poręczeń kredytowych, uzyskując z tytułu udzielonych poręczeń, dochody w wysokości 100,7 tys. zł (22,6% ogółu dochodów związku). Była to działalność pozastatutowa, wykraczająca poza wykonywanie przez związek zadań publicznych mających na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych z terenu gmin uczestniczących w związku. [str. 31-32]

**[3] przekazywanie w najem nieruchomości i lokali przez związki**

Cztery związki przekazały lokale w najem, z czego w dwóch przypadkach odnotowano nieprawidłowości polegające na: [a] ustaleniu za lokal stawki czynszu niezapewniającej pokrycia kosztów eksploatacji i amortyzacji budynku przypadających na powierzchnię

wynajętą oraz zaniżenie powierzchni wynajmowanego lokalu, efektem czego było znaczące zmniejszenie przychodów związku, co było działaniem niegospodarnym; [b] nienależytym zabezpieczeniu w umowie najmu interesów prawnych i ekonomicznych związku; [c] wieloletnim użytkowaniu lokalu przez najemcę bez zawarcia stosownej umowy ze związkiem, co było działaniem nielegalnym. [str. 30-31]

#### **[4] zakup mienia przez związki**

Mienie w postaci środków trwałych o łącznej wartości 8,1 mln zł, nabyło 12 związków. Odnotowano jeden przypadek niegospodarności podczas zakupu mienia, polegający na zakupie przez związek działki gruntu za cenę 41 tys. zł, podczas gdy wartość tej działki (według wyceny rzeczoznawcy majątkowego) wynosiła 20 tys. zł. [str. 32-33]

#### **[5] sposób tworzenia związków przez zainteresowane gminy**

W uchwałach o utworzeniu 15 związków podjętych przez rady zainteresowanych gmin, określone zostały zadania publiczne, jakie mają być wykonywane w ramach tych związków. Natomiast w uchwałach o utworzeniu 12 związków zadania takie nie zostały określone, a w przypadku 5 związków zadania te określiły tylko rady niektórych zainteresowanych utworzeniem związku gmin. Ponadto, w przypadku 5 związków, uczestniczące w nich gminy nie informowały wojewody o zamiarze przystąpienia do związku. [str. 37-38]

#### **[6] uchwalanie, rejestrację i ogłaszanie statutów związków oraz ich zmian**

W statutach 5 związków określono wielkości opłat (składek członkowskich) gmin w nich uczestniczących, ale tylko w statutach 2 związków określono terminy wpłat tych składek. Natomiast statuty 27 związków (84,4%) nie określały wysokości i terminów wpłat składek członkowskich. W przypadku 6 związków, w których zmieniła się liczba gmin uczestniczących, nie dokonano, wbrew wymogom ustawowym, zmian w statutach 4 związków (m.in. nie wpisano w nich aktualnych uczestników poszczególnych związków). Ponadto, nie przesłano do organu rejestrującego zmienionych statutów 2 związków. [str. 38]

#### **[7] wyłanianie i funkcjonowanie zgromadzeń związków**

Skład zgromadzeń związków 23 związków wyłoniony został w sposób prawidłowy. Natomiast w obradach zgromadzeń 9 związków uczestniczyły, biorąc m.in. udział

w głosowaniach nad uchwałami, osoby nieuprawnione (głównie zastępcy wójtów<sup>2</sup>). Osoby te działały na podstawie upoważnień otrzymanych od wójtów i nie były wyznaczone, wbrew wymogom ustawowym, stosownymi uchwałami rad gmin do reprezentowania tychże gmin w zgromadzeniach związków. W przypadku 2 związków skutkowało to niezachowaniem quorum zgromadzenia związku, a co za tym idzie – nieprawomocnością podjętych przez nie uchwał. [str. 39-40]

#### **[8] wybór zarządów związków**

Zgromadzenia dokonały w sposób prawidłowy wyboru zarządów 27 związków. Członkowie zarządów 5 związków zostali wybrani z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, w tym z przekroczeniem dozwolonej ustawowo liczby członków zarządu wybieranych spoza zgromadzenia związku. [str. 40-41]

### **2.2.3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie:**

#### **[1] inwentaryzację mienia przez związki**

Przewodniczący zarządów 6 związków nieprawidłowo przeprowadzili inwentaryzację środków trwałych, a nieprawidłowości inwentaryzacji polegały głównie na jej przeprowadzeniu w sposób nierzetelny lub jej nieprzeprowadzeniu w odniesieniu do określonej grupy środków trwałych, a także na nieodpowiednim udokumentowaniu jej wyników i braku ich powiązania z zapisami ksiąg rachunkowych oraz na nieterminowym jej zakończeniu. [str. 25-26]

#### **[2] udostępnianie przez związki informacji o stanie mienia komunalnego**

Informacji o stanie mienia komunalnego (majątku związku) nie udostępniło w BIP 25 związków (78,1%). Wśród związków, które nie udostępniły w BIP powyższych informacji, 18 związków posiadało znaczne środki trwałe, których łączna wartość w okresie 2003-2009 (I półr.) wahała się od 62,5 mln zł na koniec 2003 r. (minimum) do 170,9 mln zł na koniec 2007 r. (maksimum), a na koniec I półrocza 2009 r. wynosiła 126,4 mln zł.

Dwanaście związków nie utworzyło własnych stron w BIP.

W przypadku 11 związków informacje o stanie mienia zostały przedstawione RIO z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 58 dni w stosunku do terminu ustawowego. Zarządy 3 związków opracowały te informacje tylko w niektórych latach okresu objętego kontrolą, pomimo iż były obowiązane do ich opracowania co roku. [str. 26-28]

---

<sup>2</sup> Ilekroć w dalszej treści będzie mowa o „wójtach” lub „wójcie”, należy pod tymi pojęciami rozumieć również burmistrzów (burmistrza) lub prezydentów miast (prezydenta miasta).

**[3] terminowość przedstawiania przez zarządy związków projektów uchwał budżetowych RIO celem zaopiniowania**

Zarządy 24 związków (75%) przedstawiły w latach 2003-2009 (I półr.) projekty uchwał budżetowych RIO celem zaopiniowania, z opóźnieniami do ustawowego terminu wynoszącymi od 1 do 126 dni. [str. 33-34]

**[4] terminowość wnoszenia opłat (składek) członkowskich przez gminy uczestniczące w związku**

W 28 związkach (87,5%) stwierdzono przypadki nieterminowego wnoszenia przez gminy uczestniczące w związku opłat (składek) członkowskich. Opóźnienia tych opłat wynosiły od 1 do 1419 dni, a kwoty wpłacone z opóźnieniem wahały się od 0,5 tys. zł do 482 tys. zł. Łączna wielkość ww. opłat wniesionych z opóźnieniem w latach 2003-2009 (I półr.) wyniosła 1,7 mln zł. [str. 34-35]

**[5] dokonywanie wydatków przez związki**

W 18 związkach (56,3%) dokonano wydatków w sposób nieprawidłowy, w tym 14 związków nieterminowo uregulowało zobowiązania na łączną kwotę 5 mln zł, z opóźnieniami wynoszącymi od 1 do 913 dni, a 5 związków (w tym jeden z ww. 14 związków) dokonało wydatków na łączną kwotę 4,3 mln zł, niezgodnie z celami statutowymi związku lub na cele, które nie były objęte planem finansowym związku. [str. 36]

**[6] wysokość długów związków oraz ich spłatę**

W latach 2006-2008 w 7 związkach łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat i kredytów wraz z należnymi odsetkami przekroczyła ustawowy próg 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów związku (rozpiętość ww. przekroczenia wynosiła od 18,2% do 88,4%), a łączna kwota długu każdego z tych związków na koniec roku budżetowego z ww. okresu przekroczyła ustawowy próg 60% wykonanych w danym roku budżetowym dochodów ogółem związku (rozpiętość tego przekroczenia wynosiła od 63,3% do 181,0%). [str. 36-37]

**[7] przyjęte przez związki zasady (politykę) rachunkowości oraz sposób prowadzenia przez nie ksiąg rachunkowych.**

Dokumentację opisującą przyjęte przez związek zasady (politykę) rachunkowości posiadało 31 związków. Jednak w 11 związkach dokumentacja ta, wbrew wymogom ustawowym, nie

była przez zarządy związków aktualizowana. Księgi rachunkowe w 7 związkach prowadzone były w sposób niespełniający wymogów obowiązujących przepisów prawa, z naruszeniem m.in. zasad ciągłości, sprawdzalności i kompletności zapisów. [str. 42-43]

#### **[8] wykonywanie sprawozdawczości budżetowej przez związki.**

Zarządy 8 związków przekazały RIO sprawozdania budżetowe z opóźnieniami wynoszącymi od 1 do 18 dni. W 9 związkach sprawozdania te zawierały dane niezgodne z ewidencją księgową, w tym w 2 związkach wielkości kwot niezgodności osiągnęły wartości wielu milionów złotych (odpowiednio: 113 mln zł i 4 mln zł). W jednym związku nie sporządzono w latach 2006-2008 miesięcznych sprawozdań budżetowych.

[str. 43-44]

#### **[9] funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej związków**

Działania powołanych przez zgromadzenia związków komisji rewizyjnych ograniczały się w 24 związkach (75%) do corocznego opiniowania wykonania budżetu związku i występowania z wnioskiem do zgromadzenia w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi, pomimo iż statuty związków i regulaminy komisji rewizyjnych przewidywały wykonywanie przez te komisje również innych zadań, w tym kontrolnych. W 5 związkach, wbrew wymogom ustawowym, nie ustalono procedur kontroli finansowej, a w 4 związkach procedury te ustalono dopiero w latach 2006-2007. [str. 41-42]

#### **[10] terminowość przedkładania wojewodom przez zarządy związków uchwał zgromadzeń związków.**

Zarządy 16 związków (50%) przedłożyły wojewodom uchwały zgromadzeń związków z opóźnieniem od 1 do 290 dni w stosunku do terminu ustawowego. Uchwały zgromadzeń trzech związków nie były przedkładane wojewodom, w tym dwóch – w ogóle i jednego – okresowo. W 7 związkach brakowało dokumentacji potwierdzającej przedłożenie uchwał zgromadzeń wojewodzie. [str. 41]

#### **2.2.4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, nadzór sprawowany nad działalnością związków przez wojewodów.**

Wojewodowie objęci kontrolą (7) wypełniali prawidłowo (z uchybieniami, które nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność) nałożone na nich ustawowe obowiązki z zakresu nadzoru nad działalnością związków. Nadzór ten dotyczył 115 związków (39,8% związków objętych rejestrem MSWiA wg stanu na 31.03.2009 r.) i obejmował:

[a] opiniowanie aktów prawnych zgromadzeń związków oraz rad gmin uczestniczących w związkach, pod względem ich zgodności z prawem. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, na mocy których stwierdzano nieważność w całości lub w części uchwał zgromadzeń, zostały w okresie objętym kontrolą wydane (poza jednym przypadkiem) w ustawowym terminie. Natomiast uchwały zgromadzeń związków oraz rad gmin przedkładano wojewodom z naruszeniem ustawowego terminu (dotyczyło to 243 spośród 562, tj. 43,2% skontrolowanych uchwał). Skala tego zjawiska ma charakter znaczący, a wojewodowie nie posiadają praktycznie żadnych możliwości prawnych wyegzekwowania przestrzegania ww. terminu;

[b] uczestniczenie w postępowaniach dotyczących rejestracji lub wyrejestrowania związków oraz zmian w ich statutach, poprzez: opiniowanie dokumentacji, sprawdzanie jej kompletności, przekazywanie jej do organu prowadzącego rejestr oraz zarządzanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym stosownych informacji (w tym publikacji statutów i zmian w statutach związków). Działania te, poza jednym przypadkiem, wykonywane były prawidłowo;

[c] kontrole działalności związków – prowadzone przez pracowników urzędów wojewódzkich w związkach, które otrzymały środki z Unii Europejskiej.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, służby jednego z wojewodów<sup>3</sup> przeprowadziły 11 kontroli problemowych związków, nie mając do tego – w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa – odpowiednich uprawnień kontrolnych, gdyż uprawnienia te przysługują wojewodzie tylko wobec organów samorządu terytorialnego wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji (art. 15 pkt 2 ustawy o administracji). Żaden ze skontrolowanych związków nie zawierał z wojewodą takich porozumień, a art. 88 usg, na który m.in. powoływano się przeprowadzając ww. kontrole, daje organom nadzoru jedynie prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania związku (lub gminy), niezbędnych do wykonywania przysługujących uprawnień nadzorczych, a nie uprawnia do przeprowadzenia kontroli problemowej w związku (lub gminie)<sup>4</sup>. [str. 45-47]

---

<sup>3</sup> Wojewoda lubelski.

<sup>4</sup> Do 30 maja 2001 r. art. 88 usg stanowił, iż organy nadzoru mogą dokonywać wizytacji administracji gminnej (przepis ten w zw. z art. 99 ust. 1a usg dotyczył również związków).

## 2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują na liczne nieprawidłowości związane z działalnością związków, w tym – w zakresie gospodarowania mieniem. Do kierowników jednostek objętych kontrolą skierowano wnioski mające na celu usunięcie wskazanych wyżej nieprawidłowości oraz zmierzające w szczególności do zapewnienia: [1] poprawności i terminowości przeprowadzania przez zarządy związków inwentaryzacji posiadanego mienia (w tym nieruchomości); [2] poprawności przekazywania w najem nieruchomości; [3] poprawności sporządzania oraz udostępniania informacji o stanie mienia (majątku) na stronach internetowych związków w BIP; [4] terminowości przedstawiania RIO przez zarządy związków projektów uchwał budżetowych wraz z informacjami o stanie mienia związków; [5] terminowości przedkładania wojewodom przez zarządy związków uchwał zgromadzeń związków; [6] poprawności dokonywania wydatków przez zarządy związków; [7] poprawności sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych przez zarządy związków; [8] usprawnienia systemu kontroli wewnętrznej związków; [9] poprawności i aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości oraz prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych związków; [10] zmniejszenia poziomu zadłużenia związków i wysokości jego spłaty do wielkości zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa; [11] terminowości dokonywania opłat (składek) członkowskich przez gminy będące uczestnikami związków; [12] zgodności ze statutem związku działalności prowadzonej przez związek; [13] posiadania uprawnień do reprezentowania gmin w zgromadzeniach związków przez wszystkich uczestniczących w nich przedstawicieli gmin, a w szczególności przez osoby uczestniczące zamiast wójtów; [14] zgodności z prawem wyboru członków zarządów związków; [15] poprawności określania zadań publicznych związków w ich statutach; [16] zgłaszania zmian statutów związków organowi rejestrowemu; [17] ogłaszania przez wojewodów statutów związków w obowiązujących terminach; [18] podjęcia przez wojewodów działań mających na celu wyeliminowanie nieterminowego przedkładania im przez zarządy związków uchwał zgromadzeń; [19] wzmocnienia przez wojewodów nadzoru w zakresie opiniowania uchwał przedkładanych przez organy związków.

Zmiany w usg, wprowadzone ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, w wyniku których z dniem 27.10.2002 r. zostały skreślone przepisy art. 73 ust. 4 i 5 usg, stanowiące iż do przewodniczącego zarządu związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta, a do zarządu związku – przepisy dotyczące zarządu gminy, spowodowały powstanie luki prawnej (istniejącej do tej pory), w efekcie której od ponad 7 lat przepisy prawa

powszechnie obowiązującego nie określają bezpośrednio organu związku odpowiedzialnego za wykonywanie zadań m.in. takich, jak: gospodarowanie mieniem związku, wykonywanie budżetu związku, czy też przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia związku. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na zasadność rozważenia przez MSWiA podjęcia działań mających na celu opracowanie projektu nowelizacji usg tak, aby przepisy tej ustawy **określały zadania zarządu związku, w tym zadania przewodniczącego zarządu, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania mieniem komunalnym, wykonywania budżetu i przygotowywania projektów uchwał zgromadzenia.**

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych<sup>5</sup>

##### • Pojęcie związku

Związek jest odrębnym od jego uczestników (gmin) podmiotem mającym osobowość prawną i podmiotowość publicznoprawną.

Związek jest strukturą niemieszczącą się w podstawowym podziale terytorialnym państwa, nie jest jst i nie tworzy szczebla pośredniego samorządu między gminą a powiatem. Związek nie jest jst, gdyż obowiązujący system prawny nie zalicza go do tych jednostek oraz dlatego, że nie realizuje on podstawowych zasad samorządności lokalnej. Powstanie związku uzależnione jest od uchwał rad gmin. Za istotę związku uważa się wspólne wykonywanie przekazanych przez gminę zadań publicznych. Przez pojęcie tych zadań należy rozumieć zarówno zadania własne gminy, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, jak i zadania zlecone. Przekazanie zadań publicznych może dotyczyć również prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym działalności gospodarczej. Związek w zakresie wykonywania ww. zadań, podlega regulacji analogicznej do obowiązującej gminy.

##### • Tworzenie związków i ich organy

Zasady tworzenia i funkcjonowania związków określa rozdział 7 (art. 64-73a) usg. Jst mogą tworzyć związki w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (art. 64 ust. 1 usg). Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin (art. 64 ust. 2 usg). Utworzenie związku wymaga przyjęcia przez te gminy jego statutu (art. 67 ust. 1 usg). Statut związku powinien określać: nazwę i siedzibę związku; uczestników i czas trwania związku; 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 (art. 67 ust. 2 usg).

---

<sup>5</sup> Szczegółowe dane dotyczące uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych związków zawarte zostały w podrozdziale 3.2. *Istotne ustalenia kontroli*.

Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu (art. 68 ust. 2 usg) i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1 usg).

Zgodnie z art. 69 ust. 1 usg organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie. Do zgromadzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69 ust. 3 usg). W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku (art. 70 ust. 1 usg). Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu (art. 70 ust. 2 usg). Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy (art. 70 ust. 3 usg). Zgodnie z art. 73 ust. 1 usg organem wykonawczym związku jest zarząd. Zarząd jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków (art. 73 ust. 2 usg). O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej  $\frac{1}{3}$  składu zarządu (art. 73 ust. 3 usg).

Stosownie do przepisów art. 18a w zw. z art. 69 ust. 3 usg, zgromadzenie kontroluje działalność zarządu, w tym celu powołuje komisję rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu związku i występuje do zgromadzenia w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi oraz wykonuje inne zadania zlecone przez zgromadzenie w zakresie kontroli, a jej zasady i tryb działania określa statut związku.

#### • Działalność związków

Działalność związku polega na wykonywaniu zadań publicznych, określonych w statucie związku, przekazanych przez gminy będące uczestnikami związku. Zadania przekazane przez gminy do wykonania związkowi należą do zadań własnych gminy, obejmujących w szczególności sprawy określone w art. 7 ust. 1 usg. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (art. 64 ust. 3 usg). Wykonując przekazane mu przez konstytuujące go gminy zadania własne (ściśle określone w statucie związku), związek powinien – zgodnie z art. 5 ugk – odpowiednio stosować w tym zakresie przepisy tej ustawy. Stosownie do przepisów art. 1 ust. 1 w zw. z art. 5 ugk, gospodarka komunalna może być również gospodarką związków. W tym przypadku przepisy ugk stosuje się odpowiednio. Art. 3 ust. 1 ugk stanowi, iż jst (a także związki) mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach

ogólnych. W myśl przepisów art. 6 ust. 1 ugk organy stanowiące jst mogą powoływać, likwidować lub przekształcać komunalne zakłady budżetowe<sup>6</sup> (w zw. z art. 5 ugk przepis ten odnosi się również do zgromadzeń związków). Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego (art. 7 ugk).

#### • Finansowanie związków

Głównym źródłem finansowania działalności związku są wpłaty gmin w nim uczestniczących, związane z udziałem w kosztach wspólnej działalności (art. 67 ust. 2 pkt 6 usg oraz art. 126 ust. 4 pkt 3 ufp z 1998 r. i art. 186 ust. 4 pkt 3 ufp z 2005 r.). Gminy wnoszą powyższe wpłaty na zasadach określonych w statucie związku. Partycypują także w pokrywaniu strat związku. Do pozostałych źródeł finansowania związków zalicza się w szczególności: kredyty, pożyczki, dotacje ze środków publicznych.

#### • Mienie związku

Z chwilą utworzenia związku, wyposażony jest on w mienie poszczególnych gmin (członków związku). Rady gmin na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 usg, w drodze uchwał wydzielają pewne składniki majątkowe, które następnie przekazywane są związkowi. Związek, jak każda osoba prawna, może również nabywać mienie w drodze czynności prawnych. Stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f w zw. z art. 69 ust. 3 usg, do wyłącznej własności zgromadzenia związku należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek oraz rozwiązywania i występowania z nich. Do zadań zarządu związku należy, w myśl przepisów art. 120 ufp z 1998 r. i art. 180 ufp z 2005 r. opracowanie informacji o stanie mienia związku<sup>7</sup>.

Dochody z mienia związku stanowią jego dochody własne.

#### • Gospodarka finansowa związku

Do gospodarki finansowej związków stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin (art. 73a ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 i 2 usg). Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie (art. 73a ust. 2 usg).

---

<sup>6</sup> Od dnia 1 stycznia 2010 r. stosownie do przepisów art. 6 ust. 1 ugk organy stanowiące jst mogą tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe.

<sup>7</sup> Od dnia 1 stycznia 2010 r. kwestię tę regulują przepisy art. 267 ufp z 2009 r.

Stosownie do przepisów art. 121 ust. 1 ufp z 1998 r. i art. 181 ust. 1 ufp z 2005 r., projekt uchwały budżetowej (planu finansowego) związku wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia związku, zarząd przedstawia RIO celem zaopiniowania oraz zgromadzeniu, najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Uchwałę budżetową zgromadzenie uchwała, w myśl przepisów art. 122 ufp z 1998 r. i art. 182 ufp z 2005 r., przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego.

Ponadto, stosownie do postanowień uor:

- związek powinien posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez niego zasady (politykę) rachunkowości, które ustala i aktualizuje zarząd związku (art. 10 ust. 2);
- księgi rachunkowe prowadzi się w siedzibie związku (art. 11 ust. 1)<sup>8</sup>;
- księgi rachunkowe muszą być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco (art. 24 ust. 1), a zapisy w księgach rachunkowych powinny być dokonywane na podstawie dowodów księgowych zewnętrznych (własnych lub obcych) oraz wewnętrznych dowodów księgowych (art. 20 ust. 1-3);
- dokumentację opisującą przyjęte przez związek zasady (politykę) rachunkowości, księgi rachunkowe, dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe, należy przechowywać w należyty sposób i chronić przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 71 ust. 1).

Związki zobligowane są do sporządzania sprawozdań finansowych w terminach, trybie i zakresie określonych przepisami art. 45-48 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 uor.

#### • **Gospodarowanie nieruchomościami będącymi w posiadaniu związku**

W myśl art. 10 ust. 1 i 2 ugn, przepisy tej ustawy dotyczące gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jst, stosuje się odpowiednio do związków tych jednostek.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ugn organami reprezentującymi jst w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Dla związku organem takim jest zarząd. Jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez zgromadzenie, wyrażenie zgody następuje odpowiednio w drodze uchwały zgromadzenia (art. 11 ust. 2 ugn).

Nieruchomości, stosownie do postanowień art. 13 ugn, mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności mogą one być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania

---

<sup>8</sup> Od dnia 10 kwietnia 2010 r. przepis ten brzmi: *Księgi rachunkowe są prowadzone przez jednostkę (związek).*

w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek.

#### • Nadzór nad działalnością związków

Stosownie do postanowień art. 99 ust. 1a usg przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków. Oznacza to, że do związków mają odpowiednio zastosowanie przepisy zawarte w rozdz. 10 *Nadzór nad działalnością gminną* (art. 85-102a) usg, w myśl których nadzór nad działalnością związków sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 usg), a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda oraz w zakresie spraw finansowych – RIO (art. 86 usg). Wymienione organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania związku, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (art. 88 usg). Zarząd obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 90 ust. 1 usg). Zarząd przedkłada również RIO, na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 usg, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały zgromadzenia i zarządzenia zarządu objęte zakresem nadzoru RIO (art. 90 ust. 2 usg). Uchwała lub zarządzenie organu związku sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 usg (art. 91 ust. 1 usg).

#### • Inne przepisy

Stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji, organy związków jako podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego, obowiązane są do udostępniania informacji publicznej. Zakres udostępnienia tej informacji określony jest w art. 6 ww. ustawy i obejmuje m.in. informacje o statusie prawnym, przedmiocie działalności i organach oraz majątku związków (ust. 1 pkt 5 lit. c). Zgodnie z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 9 ust. 2 powołanej ustawy, związki obowiązane są do udostępnienia informacji publicznej w drodze jej ogłaszania na własnych stronach w BIP.

## **3.2. Istotne ustalenia kontroli**

### **3.2.1. Prawdliwość gospodarowania mieniem przez związki międzygminne**

#### **3.2.1.1. Stan prawny nieruchomości gruntowych i ewidencjonowanie mienia**

Spośród skontrolowanych 32 związków, według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r., we władaniu 14 związków (43,8%) pozostawały nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 117,8491 ha, obejmujące 133 działki geodezyjne. Nieuregulowany stan prawny miała tylko jedna działka gruntu o powierzchni 0,0300 ha, co stanowiło 0,03% powierzchni ww. gruntów. Ponadto jeden związek użytkował przyręczone mu do sprzedaży 2 działki o łącznej powierzchni 0,0066 ha, nie będąc ich właścicielem. W użytkowaniu wieczystym jednego związku pozostawały grunty o powierzchni 11,3678 ha, będące własnością gminy uczestnika tego związku. Pozostałe grunty, o powierzchni 106,4447 ha, stanowiły własność związków, co potwierdzały stosowne wpisy w księgach wieczystych.

Dane dotyczące powierzchni i liczby działek nieruchomości będących w posiadaniu skontrolowanych związków zawiera **załącznik nr 3**.

Ewidencja mienia w latach 2003-2009 (I półr.) prowadzona była przez większość związków w sposób „ręczny”, tj. bez użycia programów komputerowych. Sytuacja taka dotyczyła 22 z 32 związków (68,8%), przy czym w jednym przypadku ewidencję mienia związku prowadził jego zakład budżetowy. Z pozostałych 10 związków: [a] 5 związków prowadziło ewidencję mienia techniką komputerową (z czego 1 związek – od 01.01.2006 r.); [b] 5 związków (15,6%) ze względu na brak mienia nie prowadziło żadnej jego ewidencji.

Ewidencję mienia prowadzili skarbnicy (główni księgowi) lub wyznaczeni pracownicy związków. Odnotowane w kontroli 2 przypadki (6,3%) nieprawidłowości w ewidencji mienia, dotyczyły nieujęcia w ewidencji środków trwałych, wszystkich rzeczowych aktywów trwałych i zrównanych z nimi. I tak:

- Zarząd ZG KNS w Nakle<sup>9</sup>, wbrew wymogom art. 17 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 15 uor, nie ujmował (w okresie od 04.02.1999 r. do 31.12.2009 r.) w ewidencji środków trwałych, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości o powierzchni 11,3678 ha i wartości (na dzień 04.02.1999 r.) 73,9 tys. zł, położonej w miejscowości Rozwarzyn. Nieruchomość ta, będąca własnością Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, została przez tę gminę oddana ww. związkowi w użytkowanie wieczyste na podstawie umowy z 04.02.1999 r., za opłatą roczną stanowiącą 1%

---

<sup>9</sup> Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin z siedzibą w Nakle nad Notecią.

wartości nieruchomości, tj. 0,739 tys. zł. W dniu 01.01.2010 r. (w trakcie kontroli NIK) do ewidencji środków trwałych Związku wprowadzono wartość prawa użytkowania wieczystego wymienionej nieruchomości w wysokości 32,7 tys. zł, równej zaktualizowanej opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości i stanowiącej 1% uaktualnionej przez rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej nieruchomości, wynoszącej 3,3 mln zł, tj. ponad 44 razy więcej niż jej wartość przyjęta w umowie z 04.02.1999 r.

- Zarząd ZG ZJG w Kruszwicy<sup>10</sup> nie wprowadził, wbrew postanowieniom art. 20 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 uor, do konta ksiąg pomocniczych zapisu dla środka trwałego w postaci komputera (notebook HP) zakupionego 16.06.2004 r. o wartości 5,6 tys. zł.

### 3.2.1.2. Inwentaryzacja mienia

W 6 związkach (18,8%) wystąpiły nieprawidłowości w przeprowadzaniu inwentaryzacji środków trwałych. Nieprawidłowości te polegały głównie na:

[a] nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji określonej grupy środków trwałych, np.:

- Zarząd ZM WiK w Koninie<sup>11</sup> nie przeprowadził inwentaryzacji należności Związku drogą potwierdzenia sald według stanu na 31 grudnia: 2006, 2007 i 2008 roku (wartość księgowa należności wynosiła odpowiednio: 1,6 tys. zł, 57,1 tys. zł i 55,6 tys. zł), naruszając przepisy art. 26 ust. 1 pkt 2 uor, co wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie NIK Delegatura w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.
- Zarząd ZK WiK w Brzesku<sup>12</sup> w latach 2003-2009 (I półrocze) nie przeprowadził inwentaryzacji gruntów (pow. 5,777 ha, wartość 77,2 tys. zł), wymaganej art. 26 ust. 3 pkt 3 uor, co wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie NIK Delegatura w Krakowie skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Krakowie.

[b] przeprowadzeniu inwentaryzacji w sposób nierzetelny lub nieprawidłowy, np.:

- W trakcie inwentaryzacji środków trwałych, zarządzanej przez Przewodniczącego Zarządu ZG DGRiK w Mszanie Dolnej<sup>13</sup> według stanu na 30.09.2007 r., nierzetelnie wyjaśniono przyczyny stwierdzonych niedoborów o łącznej wartości 77 tys. zł. W dniu 03.12.2007 r. niedobory te zostały uznane przez komisję inwentaryzacyjną Związku za niezawinione, a dnia 05.12.2007 r. Zarząd Związku zaliczył je do kosztów działalności operacyjnej. W wyniku podjętych czynności wyjaśniających komisja inwentaryzacyjna uznała niedobory za nieprawdziwe, uzasadniając je błędnym sporządzeniem dokumentów OT przez nieżyjącego już pracownika Związku. W trakcie kontroli NIK, Zarząd Związku podjął kolejne postępowanie wyjaśniające, zakończone w styczniu 2010 r., które wykazało, iż przyczynami niedoborów było: błędne (lub w podwójnych ilościach) wprowadzenie do ksiąg rachunkowych Związku niektórych urzędzeń w oczyszczalniach ścieków i niewykazanie w spisie niektórych urzędzeń biurowych.

<sup>10</sup> Związek Gmin Zlewni Jeziora Gopło z siedzibą w Kruszwicy.

<sup>11</sup> Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Koninie.

<sup>12</sup> Związek Komunalny ds. Wodociągów i Kanalizacji z siedzibą w Brzesku.

<sup>13</sup> Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa z siedzibą w Mszanie Dolnej.

[c] nieodpowiednim udokumentowaniu wyników przeprowadzonej inwentaryzacji, braku ich powiązania z zapisami ksiąg rachunkowych oraz nieterminowym zakończeniu inwentaryzacji, np.:

- Zarząd ZGWW w Międzyzdrojach<sup>14</sup> nie powiązał wyników przeprowadzonej w drodze spisu z natury na 31.12.2007 r. inwentaryzacji środków trwałych Związku z zapisami ksiąg rachunkowych oraz nie udokumentował przeprowadzenia tej inwentaryzacji w drodze weryfikacji, naruszając tym samym przepisy art. 27 ust. 1 uor. Ponadto ww. inwentaryzacji nie zakończono do 15.01.2008 r., co było naruszeniem terminów określonych w art. 26 ust. 3 uor.

### **3.2.1.3. Opracowywanie, opiniowanie i udostępnianie informacji o stanie mienia komunalnego**

W posiadaniu skontrolowanych 32 związków pozostawały środki trwałe o łącznej wartości na koniec: 2003 r. – 100,7 mln zł (100%), 2004 r. – 133,1 mln zł (132,2%), 2005 r. – 182,1 mln zł (180,8%), 2006 r. – 194,6 mln zł (193,2%), 2007 r. – 248,6 mln zł (246,9%), 2008 r. – 214 mln zł (212,5%) i 2009 (I półr.) – 213 mln zł (211,5%).

Wartości poszczególnych rodzajów środków trwałych będących w posiadaniu związków w latach 2003-2009 (I półr.) przedstawiono w **załączniku nr 4**.

Informacje o stanie mienia komunalnego w całym okresie objętym kontrolą opracowały 22 związki (68,7%). Trzy związki (9,4%) opracowały takie informacje tylko w niektórych latach wymienionego okresu. Natomiast 7 związków (21,9%) nie opracowało ww. informacji ze względu na brak w ich majątku środków trwałych.

Informacje o stanie mienia komunalnego (sporządzone na podstawie ewidencji środków trwałych, zestawienia obrotów i sald ksiąg rachunkowych, aktów notarialnych nabycia nieruchomości, wypisów z rejestru gruntów, wyników przeprowadzonej inwentaryzacji), przedstawiane były RIO wraz z projektami uchwał budżetowych celem zaopiniowania oraz zgromadzeniom związków. W 11 związkach (34,4%) informacje te przedstawiono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 58 dni w stosunku do ustawowego terminu. RIO pozytywnie zaopiniowały przedstawione informacje, wnosząc uwagi do informacji 4 związków (12,5%).

Informacje o stanie mienia komunalnego (majątku związku) udostępniło w BIP 7 związków (21,9%). Nie udostępniło tych informacji w BIP 25 związków (78,1%), pomimo obowiązku określonego w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji. Wśród związków, które nie udostępniły w BIP informacji o stanie mienia komunalnego, było 18 związków (56,2%), które posiadały w swoim majątku środki trwałe o łącznej wartości

---

<sup>14</sup> Związek Gmin Wyspy Wolin z siedzibą w Międzyzdrojach.

wynoszącej na koniec: 2003 r. – 62,5 mln zł, 2004 r. – 84,9 mln zł, 2005 r. – 118,2 mln zł, 2006 r. – 117,5 mln zł, 2007 r. – 170,9 mln zł, 2008 r. – 137,4 mln zł i 2009 (I półr.) – 126,4 mln zł. Dwanaście związków (37,5%) nie utworzyło własnych stron BIP, pomimo iż jako osoby prawne jst były do tego zobowiązane przepisami art. 9 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

[a] braku opracowania informacji o stanie mienia komunalnego w latach, w których związek posiadał środki trwałe, nieraz o znacznej wartości, co stanowiło naruszenie przepisów art. 120 i 121 ust. 1 ufp z 1998 r., a od 1 stycznia 2006 r. – przepisów art. 180 i 181 ust. 1 ufp z 2005 r. w zw. z art. 73a ust. 1 usg<sup>15</sup>. I tak:

- Zarząd MZK w Międzyrzecu Podlaskim<sup>16</sup> nie opracował informacji o stanie mienia komunalnego w latach 2003-2005, pomimo iż Związek ten na koniec każdego roku budżetowego z ww. okresu posiadał środki trwałe o wartości: 2003 r. – 3,9 mln zł, 2004 r. – 3,4 mln zł i 2005 r. – 3,1 mln zł.
- Zarząd MZK w Parczewie<sup>17</sup> nie opracował informacji o stanie mienia komunalnego w latach 2003-2006, pomimo iż Związek ten na koniec każdego roku budżetowego z ww. okresu posiadał środki trwałe o wartości: 2003 r. – 781 tys. zł, 2004 r. – 781 tys. zł, 2005 r. – 644 tys. zł i 2006 r. – 644 tys. zł.

[b] nieterminowym (tzn. późniejszym niż dzień 15 listopada każdego roku) przedstawianiu przez zarząd związku informacji o stanie mienia komunalnego RIO celem zaopiniowania oraz nieterminowym przedstawianiu tych informacji zgromadzeniu związku, co stanowiło naruszenie przepisów art. 121 ust. 1 ufp z 1998 r., a od 1 stycznia 2006 r. art. 181 ust. 1 ufp z 2005 r. w zw. z art. 73a ust. 1 usg, np.:

- Zarząd MZK w Międzyrzecu Podlaskim przedstawiał RIO informacje o stanie mienia komunalnego wraz projektami uchwał budżetowych na lata 2006-2009 z opóźnieniem od 13 do 58 dni. W posiadanej przez Związek dokumentacji za lata 2006-2009 brak było potwierdzenia terminu przekazania Zgromadzeniu przez Zarząd Związku ww. informacji wraz z projektami uchwał budżetowych Związku. Przewodniczący Zarządu Związku jako przyczynę powstania powyższych opóźnień podawał to, iż Zarząd Związku pracuje społecznie, a wójtowie-członkowie Zarządu w okresie uchwalania budżetu dla Związku realizują w pierwszej kolejności złożone i długotrwałe procedury uchwalania budżetu dla swoich gmin, a dopiero po ich przeprowadzeniu przystępują do opracowania projektu planu finansowego Związku.

[c] nieudostępnianiu w BIP informacji o majątku związku, w tym informacji o stanie mienia komunalnego, co stanowiło naruszenie przepisów art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c w zw. z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o dostępie do informacji.

---

<sup>15</sup> Powołane przepisy stanowią m.in., iż zarząd związku opracowuje informację o stanie mienia komunalnego, którą wraz z projektem uchwały budżetowej przedstawia RIO celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

<sup>16</sup> Międzygminny Związek Komunalny z siedzibą w Międzyrzecu Podlaskim.

<sup>17</sup> Międzygminny Związek Komunalny z siedzibą w Parczewie.

Przykładowo:

- Zarząd ZK „CMCG” w Kaliszu<sup>18</sup> w latach 2003-2009 (I półr.) nie udostępniał w BIP informacji o swoim majątku, pomimo iż wartość posiadanych przez niego środków trwałych wynosiła na koniec: 2003 r. – 4,2 mln zł, 2004 r. – 4,4 mln zł, 2005 r. – 4,3 mln zł, 2006 r. – 4,3 mln zł, 2007 r. – 60,7 mln zł, 2008 r. – 55,7 mln zł i 2009 (I półr.) – 53,2 mln zł. Przewodniczący Zarządu Związku jako przyczynę ww. braku udostępnienia informacji, podał niewłaściwą interpretację zapisów ustawy o dostępie do informacji. W wyniku kontroli NIK Delegatura w Poznaniu złożyła do Prokuratury Rejonowej w Kaliszu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 ustawy o dostępie do informacji przez przewodniczącego Zarządu Związku, polegającego na tym, że zaniechał udostępnienia w BIP informacji o majątku Związku.
- Zarząd ZG DGRiK w Mszanie Dolnej w latach 2003-2009 (I półr.) nie udostępniał w BIP informacji o stanie mienia komunalnego, pomimo iż wartość posiadanych przez niego środków trwałych wynosiła na koniec: 2003 r. – 47,8 mln zł, 2004 r. – 69,7 mln zł, 2005 r. – 81,2 mln zł, 2006 r. – 80,1 mln zł, 2007r. – 77,7 mln zł, 2008 r. – 39,6 mln zł i 2009 (I półr.) – 40,2 mln zł. W trakcie kontroli NIK (w październiku 2009 r.) zamieszczono w BIP informacje o stanie mienia komunalnego z lat 2007-2008. Przewodniczący Zarządu Związku wyjaśnił, iż powodem dotychczasowego niezamieszczenia w BIP informacji o stanie mienia komunalnego było umknienie tego faktu uwadze Związku.

[d] nieutworzeniu przez związek własnej strony BIP, co stanowiło naruszenie przepisów art. 9 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji, np.:

- Zarząd ZK GPR w Radzynie Podlaskim<sup>19</sup> nie utworzył w latach 2003-2009 (I półr.) strony BIP, pomimo iż był obowiązany do udostępniania w BIP m.in. informacji o majątku Związku. Wartość środków trwałych będących w posiadaniu Związku wynosiła na koniec: 2003 r. – 10,2 mln zł, 2004 r. – 10,2 mln zł, 2005 r. – 10,2 mln zł, 2006 r. – 22,2 mln zł, 2007 r. – 22,2 mln zł, 2008 r. – 22,2 mln zł i 2009 (I półr.) – 22,2 mln zł.
- Zarząd MZ ZwW w Wadowicach Górnych<sup>20</sup> nie utworzył w latach 2005-2009 (I półr.) strony BIP, pomimo iż był obowiązany do udostępniania w BIP m.in. informacji o majątku Związku. Wartość środków trwałych będących w posiadaniu Związku wynosiła na koniec każdego roku z okresu 2005-2008 i na koniec I półrocza 2009 r. – 3,7 mln zł.

### **3.2.1.4. Gospodarowanie mieniem**

#### **1. Organy, osoby lub inne podmioty zajmujące się gospodarowaniem mieniem związków; stopień udostępnienia mienia związków do korzystania**

Gospodarowanie mieniem wszystkich kontrolowanych związków, wg postanowień ich statutów, należało do zadań ich zarządów, na co wskazywały rady zainteresowanych gmin przyjmujące statut danego związku.

Wykonywanie czynności z zakresu gospodarowania mieniem związków, w 6 związkach (18,8%), przypisane zostało (poprzez odpowiednie zapisy w zakresach czynności

---

<sup>18</sup> Związek Komunalny „Czyste Miasto, Czysta Gmina” z siedzibą w Kaliszu.

<sup>19</sup> Związek Komunalny Gmin Powiatu Radzyńskiego z siedzibą w Radzynie Podlaskim.

<sup>20</sup> Międzygminny Związek Zaopatrzenia w Wodę Gmin Radomyśl Wielki i Wadowice Górne z siedzibą w Wadowicach Górnych.

i obowiązków) konkretnym osobom, będącym pracownikami związków. W pozostałych 26 związkach (81,2%) wykonywanie tych czynności należało do bezpośrednich obowiązków członków zarządu związku, w tym przewodniczącego zarządu.

Nie odnotowano przypadków powierzenia przez zarząd związku czynności gospodarowania nieruchomościami należącymi do związku osobom lub podmiotom zewnętrznym, np. zarządcom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub przedsiębiorcom, którzy zatrudniają te osoby.

Zarządy wszystkich (z wyjątkiem jednego<sup>21</sup>) kontrolowanych związków i osoby wykonujące zadania z zakresu gospodarowania mieniem związków, posiadały informacje o wszystkich składnikach mienia, a w szczególności o nieruchomościach (działkach) będących w posiadaniu związku.

Wszystkie składniki mienia były udostępnione do korzystania w przypadku 25 związków (78,1%). W przypadku 7 związków (21,9%) nie udostępniono do korzystania niektórych składników mienia, przy czym w dwóch przypadkach były to działki gruntu nieprzydatne gospodarczo – po zrehabilitowanym wysypisku odpadów lub położone w bezpośrednim sąsiedztwie zamkniętego składowiska odpadów, o glebach niskiej klasy oraz w jednym przypadku – działka gruntu przeznaczona od maja 2005 r. m.in. pod budowę stacji przeładunkowej odpadów, na której prace budowlane rozpoczęto w październiku 2009 r.

W czterech pozostałych przypadkach, do czasu zakończenia kontroli NIK (15.02.2010 r.), nie zostały udostępnione składniki mienia nadające się do wykorzystania. Przykładowo:

- Zarząd ZG DGRiK w Mszanie Dolnej nie udostępnił do korzystania 12 działek gruntu o łącznej powierzchni 1,8168 ha. Po nabyciu przez Związek praw właścicielskich do tych gruntów (przed 01.01.2008 r.), miały być one przeznaczone pod budowę 3 oczyszczalni ścieków. W 2 przypadkach zmieniono przeznaczenie gruntów, przeznaczając je pod budownictwo mieszkaniowe i pod budowę urządzeń do utylizacji odpadów. Do dnia zakończenia kontroli na żadnej z 3 ww. grup działek gruntów nie rozpoczęto budowy.

## **2. Zbywanie nieruchomości**

W latach 2003-2009 (I półr.) skontrolowane związki zbywały nieruchomości w bardzo ograniczonym zakresie, w wymaganym trybie, bez nieprawidłowości i uchybień. Wystąpiły pojedyncze przypadki sprzedaży, zamiany i przekazywania nieruchomości w formie darowizny:

- W 2005 r. Zarząd MZK w Parczewie sprzedał za zgodą Zgromadzenia, stanowiącą własność Związku zabudowaną działkę gruntu o powierzchni 0,1456 ha i wartości 108,4 tys. zł.

---

<sup>21</sup> Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa z siedzibą w Mszanie Dolnej.

Sprzedży tej nieruchomości dokonano w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, za cenę 117 tys. zł, tj. o 8,6 tys. zł wyższą, niż określona w operacie szacunkowym.

- W 2006 r. Zarząd ZK „CMCG” w Kaliszu, dokonał z reprezentującym Skarb Państwa Nadleśniczym Nadleśnictwa Kalisz, zamiany 2 zalesionych działek będących własnością Związku, o łącznej powierzchni 4,4043 ha i łącznej wartości 73,2 tys. zł, na 4 działki (pobocze drogi, droga, las) będące własnością Skarbu Państwa, o łącznej powierzchni 2,2510 ha i łącznej wartości 175 tys. zł, z dopłatą przez Związek kwoty 101,8 tys. zł. Uzyskane w drodze zamiany nieruchomości gruntowe umożliwiły dalszą rozbudowę utworzonego przez Związek Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych.

- Zarząd ZG DGRiK w Mszanie Dolnej, wykonując uchwały Zgromadzenia Związku, przekazał w latach 2003-2009 (I półr.) w formie darowizny 10 gminom uczestnikom Związku nieruchomości (działki gruntu pod budowę oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjne wraz z kolektorami, przyłączami oraz gruntami, na których były usytuowane przepompownie ścieków) o wartości 51 mln zł oraz dokumentację projektową o wartości 330 tys. zł.

Ponadto wystąpił jeden przypadek bezpłatnego przeniesienia, na podst. art. 98 w zw. z art. 96 ust. 1 ugn, prawa własności działki gruntu o pow. 0,0175 ha, będącej własnością ZK WiK w Brzesku, na rzecz Skarbu Państwa w związku z rozbudową drogi krajowej.

### **3. Przekazanie nieodpłatne nieruchomości (bezpłatne użyczenie mienia) innym podmiotom**

W okresie objętym kontrolą 2 związki (6,3%) w sposób prawidłowy przekazały nieodpłatnie nieruchomości o łącznej wartości 106,9 mln zł:

- Zarząd ZG DGRiK w Mszanie Dolnej, wykonując uchwały Zgromadzenia Związku, przekazał nieodpłatnie gminom uczestnikom Związku nieruchomości (kanalizacja sanitarna) o wartości 14,9 mln zł i dokumentację projektowo-kosztorysową o wartości 823 tys. zł oraz spółce „Górna Raba” Sp. z o.o., utworzonej uchwałą Zgromadzenia Związku w 2000 r., nieruchomości (kanalizacja sanitarna, przepompownie, oczyszczalnie ścieków) o wartości 83,3 mln zł, wyposażenie oczyszczalni ścieków o wartości 3,9 mln zł i środki transportu o wartości 1,1 mln zł.

- Zgromadzenie ZMiG w Lubartowie<sup>22</sup>, uchwałą z 18.10.2006r., przekazało nieodpłatnie na okres 5 lat, z dniem 01.11.2006 r., gminom uczestnikom Związku, urządzenia infrastruktury technicznej wybudowane w ramach projektu pn. „Rozwój Gospodarczy Lubartowa”, o wartości 8,8 mln zł.

Związki przekazywały nieodpłatnie również inne, niebędące nieruchomościami środki trwałe, np.:

- ZGZM w Polkowicach<sup>23</sup> przekazał w latach 2006-2009 (I półr.) gminom będącym uczestnikami Związku pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów o łącznej wartości 1,2 mln zł oraz wyposażenie m.in. do prac biurowych o łącznej wartości 122 tys. zł.

### **4. Przekazywanie przez związki mienia w najem i dzierżawę**

W latach 2003-2009 (I półr.) 4 związki (12,5%) przekazały mienie (w tym działki gruntu i lokale) w najem, a 6 związków (18,8%) – w dzierżawę, z czego:

---

<sup>22</sup> Związek Miasta i Gminy z siedzibą w Lubartowie.

<sup>23</sup> Związek Gmin Zagłębia Miedziowego z siedzibą w Polkowicach.

[a] w 2 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, w tym działania niegospodarne:

- Zarząd ZG DGRiK w Mszanie Dolnej wynajął spółce Górna Raba sp. z o.o. lokal o powierzchni 242,64 m<sup>2</sup> na cele biurowe, za czynsz wynoszący w okresie od 01.07.2004 r. do stycznia 2006 r. – 1 zł/m<sup>2</sup>, a od stycznia 2006 r. do 23.11.2009 r. – 3,84 zł/m<sup>2</sup>. Dopiero w dniu 23.11.2009 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Zarząd Związku ustalił stawkę czynszu na poziomie 10 zł/m<sup>2</sup>. Stawka czynszu za najem wymienionego lokalu, stosowana w latach 2004-2009 (I półrocze), nie zapewniała pokrycia kosztów eksploatacji i amortyzacji budynku, przypadających na powierzchnię wynajętą ww. spółce. Skutkiem tego było uzyskanie przez Związek w latach 2004-2009 (I półr.) przychodów z czynszu o 59,5 tys. zł mniejszych od ww. kosztów eksploatacji i amortyzacji. Na zmniejszenie przychodów Związku z tytułu wynajmu przedmiotowego lokalu wpływ miało ponadto zaniżenie w umowie najmu powierzchni lokalu o 29,12 m<sup>2</sup>, skutkujące mniejszymi o 13,4 tys. zł przychodami Związku w ww. okresie. Powyższe działania Zarządu Związku były działaniami niegospodarnymi.
- Zarząd ZGK w Bukowcu udostępniając nieruchomości (działki gruntu i lokale) w drodze dzierżawy bądź najmu, nie sporządzał i nie podawał do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do obrotu poprzez ich oddanie w najem lub dzierżawę na okres dłuższy niż 3 miesiące oraz nie określał wartości rynkowej tych nieruchomości, co było wymagane przepisami art. 13 ust. 1, art. 149 i art. 150 ust. 1 i 2 ugn. W 3 umowach najmu lokali i 2 umowach dzierżawy działek gruntu, nienależycie zabezpieczono interesy Związku, gdyż umowy te nie zawierały postanowień o corocznej waloryzacji czynszu dzierżawnego o stopień inflacji oraz o obowiązku uiszczania ustawowych odsetek w razie zwłoki w regulowaniu opłat z tytułu udostępnienia nieruchomości. Ponadto użytkowanie przez Zakład Usług Komunalnych lokalu w siedzibie Związku za lata 2004-2007 (do 31 października) zostało uregulowane dopiero w umowie z 31.08.2007 r. z obowiązkiem zapłaty czynszu za ww. okres do końca października 2007 r.

[b] w jednym przypadku odnotowano uchybienia:

- Zarząd KZGN w Elblągu, działając z upoważnienia Zgromadzenia Związku, zawarł 01.05.2005 r. z Zarządem Portu Morskiego Elbląg Sp. z o.o., zwanym dalej „Portem”, umowę dzierżawy nabytego w 2003 r. przez Związek – z przeznaczeniem na pływającą stację edukacji ekologicznej – statku pasażerskiego o nazwie: „Nowa Hanza” (prototypowa jednostka o napędzie elektrycznym). W latach 2005-2009 (I półrocze) Związek otrzymał od Portu, stosownie do postanowień umowy, opłatę z tytułu dzierżawy statku w łącznej kwocie 353,9 tys. zł (w 2005 r. – 99,5 tys. zł, w 2006 r. – 75,7 tys. zł, w 2007 r. – 86,2 tys. zł, w 2008 r. – 79,3 tys. zł i w I półroczu 2009 r. – 13,2 tys. zł). Na 30.06.2009 r. wystąpiły zaległości z tytułu realizacji ww. umowy dzierżawy, które wyniosły 31,8 tys. zł. Zostały one spłacone do 02.12.2009 r.

## 5. Tworzenie spółek lub innych podmiotów, wnoszenie do nich udziałów i przekazywanie mienia.

W latach 2003-2009 (I półr.) zostały utworzone 2 spółki z udziałem 2 związków (6,3%):

- Zgromadzenie ZGRO-I w Ostródzie<sup>24</sup> uchwałą z 27.03.2008 r. powołało spółkę pod nazwą „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Rudno Sp. z o.o.”, w której Związek objął 100% udziałów o łącznej wartości nominalnej 50 tys. zł i pokrył je w całości gotówką. W dniu 02.10.2009 r. Zgromadzenie Związku wyraziło zgodę na wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) do ww. spółki o wartości 35,6 mln zł.
- Zgromadzenie ZGK w Bukowcu uchwałą z 17.09.2004 r. wyraziło wolę powołania spółki pod nazwą „Karkonoski System Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.”, w celu pełnienia przez nią funkcji beneficjenta przyznanych środków z Funduszu Spójności oraz realizatora projektu inwestycyjnego pn. „Karkonoski System Wodociągów i Kanalizacji”. Uchwałą z 16.03.2006 r.

<sup>24</sup> Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego z siedzibą w Ostródzie.

Zgromadzenie Związku wyraziło zgodę na wniesienie do przedmiotowej Spółki aportu w postaci będących własnością Związku urządzeń i sieci wodociągowych o wartości 4,329 mln zł. Zgromadzenie Związku zwiększyło wartość wnoszonego majątku do 4,339 mln zł, który przekazano Spółce jako aport w 2006 r.

Stwierdzono przypadek uczestnictwa związku w utworzeniu i działalności funduszu poręczeń kredytowych:

- ZG „Barcja” w Kętrzynie<sup>25</sup> wraz z czterema uczestniczącymi w nim gminami oraz Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddział Terenowy w Olsztynie, utworzył w październiku 1998 r. Fundusz Poręczeń Kredytowych (Fundusz), pomimo iż statut Związku nie przewidywał dla Związku zadania polegającego na prowadzeniu przez Związek Funduszu, bądź na udziale Związku w Funduszu. Celem Funduszu było *wspieranie przedsięwzięć gospodarczych zapewniających realizację rozwoju lokalnego, zmniejszenie bezrobocia i tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych, szczególnie byłych pracowników Państwowych Przedsiębiorstw Gospodarki Rolnej – poprzez udzielanie poręczeń w celu udostępnienia przedsiębiorcom oraz osobom tworzącym samodzielne miejsca pracy dodatkowych źródeł zabezpieczeń oferowanych kredytów, pożyczek oraz dotacji mieszkańcom Powiatu Kętrzyńskiego, Miasta Bartoszyce oraz Gminie Górowo Itaweckie*. Do 30.06.2009 r. Fundusz udzielił 85 poręczeń na kwotę 1,1 mln zł, uzyskując z tego tytułu w latach 2005-2009 (I półr.) dochody w wysokości 100,7 tys. zł (22,6% ogółu dochodów Związku). Stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 usg, gminy mogą tworzyć związki *w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych*. Ponadto, stosownie do przepisów art. 1 ust. 1 w zw. z art. 5 ugk, zasady i formy gospodarki komunalnej jst (w tym przypadku przepisy te stosuje się również do zadań wykonywanych przez związki), polegają *na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej*. Udzielanie poręczeń kredytowych nie należało do zadań własnych gmin, więc również nie należało do zadań związku utworzonego przez gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych.

W latach 2003-2009 (I półr.) 5 związków (15,6%) posiadało udziały o łącznej wartości 20,5 mln zł w utworzonych przez siebie przed 2003 r. jednoosobowych sp. z o.o., bądź wniosło do nich udziały w łącznej kwocie 5,3 mln zł. Jeden związek nierzetelnie wykazał aktywa poprzez niewskazanie w bilansie swoich udziałów w spółce:

- ZK WiK w Brzesku posiadał udziały (100%) w utworzonej 02.06.1999 r. (w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego o nazwie „Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji”) jednoosobowej spółce o nazwie „RPWiK Sp. z o.o.”. Wartość udziałów Związku w ww. Spółce wynosiła: w 2003 r. – 11,3 mln zł, a w latach 2004-2008 – 11,4 mln zł. W 2004 r. doszło do podwyższenia kapitału RPWiK Sp. z o.o. w związku z wniesieniem przez Związek wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci inwestycji o wartości 132 tys. zł. Zarząd Związku nie wykazywał w latach 2003-2008 powyższych udziałów w bilansach Związku, co skutkowało nierzetelnym wykazaniem aktywów w tych bilansach.

## 6. Nabywanie mienia

W latach 2003-2009 (I półr.) 12 związków (37,5%) nabyło mienie w postaci środków trwałych o łącznej wartości 8,1 mln zł, w tym prawo własności gruntów o wartości 556 tys. zł (pow. 28,8704 ha), prawo użytkowania wieczystego o wartości 98 tys. zł (0,8952 ha). Na pozostałe nabyte środki trwałe o wartości 7,4 mln zł składały się m.in. środki transportu

---

<sup>25</sup> Związek Gmin „Barcja” z siedzibą w Kętrzynie.

(w tym samochody specjalistyczne do wywózki odpadów oraz statek), maszyny i urządzenia do obsługi składowisk odpadów, urządzenia komputerowe, wyposażenie i sprzęt biurowy. Odnotowano przypadki nieprawidłowości przy zakupie mienia, np.:

- Zarząd MZ ZwW w Wadowicach Górnych, realizując uchwałę Zgromadzenia Związku, nabył 03.04.2009 r. nieruchomość gruntową niezabudowaną, o pow. 0,1134 ha za kwotę 41 tys. zł (36,15 zł za m<sup>2</sup>), bez wyceny rzeczoznawcy majątkowego, z przeznaczeniem pod ujęcie wody. Kontrola NIK ustaliła, iż w 2008 r. średnia cena transakcyjna gruntu rolnego niezabudowanego położonego na terenie Gminy Wadowice Górne wynosiła 1,67 zł za m<sup>2</sup>, a w 2009 r. – 6,30 zł za m<sup>2</sup>. Rzeczoznawca majątkowy powołany do ustalenia wartości ww. działki, w operacie szacunkowym z 19.10.2009 r. określił jej wartość, według cen z marca 2009 r., na kwotę 20 tys. zł, tj. 17,60 zł za m<sup>2</sup> (o 18,55 zł za m<sup>2</sup> mniej niż przy cenie nabycia). Nabycie przez Zarząd Związku ww. działki gruntu za cenę wyższą o 21 tys. zł od wartości określonej w operacie szacunkowym, było niezgodne z przepisami art. 67 ust. 1 w zw. z art. 149 ugn, według których cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości bez względu na jej rodzaj, położenie lub przeznaczenie, a także było niezgodne z przepisami art. 35 ust. 3 pkt 1 upf z 2005 r., stanowiącymi m.in., iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

## **9. Wynajmowanie mienia od innych podmiotów**

W okresie objętym kontrolą 14 związków (43,75%) wynajmowało mienie od innych podmiotów, płacąc łącznie czynsz roczny w kwocie 627 tys. zł, w tym od działek gruntu 42 tys. zł i 585 tys. zł od lokali i budynków. Nie odnotowano przypadków nieprawidłowości lub uchybień podczas wynajmowania mienia przez związki.

### **3.2.2. Terminowość opracowywania i uchwalania budżetów (planów finansowych) związków międzygminnych oraz zgodność wykonywania budżetów związków z obowiązującymi przepisami prawa**

#### **3.2.2.1. Terminowość opracowywania i uchwalania budżetów (planów finansowych) związków międzygminnych**

##### **1. Terminowość przedstawiania przez zarządy związków projektów uchwał budżetowych RIO celem zaopiniowania**

Spośród 32 związków objętych kontrolą, zarządy 24 związków (75%) przedstawiły w latach 2003-2009 (I półr.) projekty uchwał budżetowych RIO celem zaopiniowania z opóźnieniami wynoszącymi od 1 do 126 dni w odniesieniu do ustawowego terminu 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, na który był przygotowywany projekt ww. uchwały,

naruszając tym samym w latach 2003-2005 przepisy art. 121 ust. 1 obowiązującej wówczas ufp z 1998 r., a w latach 2006-2009 (I półr.) – przepisy art. 181 ust.1 ufp z 2005 r. – w zw. z art. 73a ust. 1 usg, np.:

- Zarząd ZM WiK w Koninie spośród siedmiu projektów uchwał budżetowych opracowanych na lata 2003-2009, przedłożył RIO w terminie określonym w powołanych wyżej przepisach, dwa projekty opracowane na lata 2006 i 2008. Natomiast w przypadku pozostałych pięciu projektów opóźnienie wyniosło od 2 do 126 dni. Jako przyczynę powyższego opóźnienia były Przewodniczący Zarządu Związku podał „przeoczenie terminu ustawowego”.
- Zarząd MZK w Międzyrzeczu Podlaskim przedłożył do zaopiniowania RIO projekty uchwał budżetowych na lata 2006-2009 z opóźnieniem wynoszącym od 13 do 58 dni. Przewodniczący Zarządu Związku wyjaśnił ten fakt zaangażowaniem członków Zarządu, którymi byli wójtowie gmin uczestniczących w Związku, w przygotowywaniu projektów budżetów swoich gmin.

## **2. Terminowość uchwalania uchwał budżetowych przez zgromadzenia związków**

Zgromadzenia związków uchwały uchwały budżetowe na poszczególne lata z okresu 2003-2009 w terminie określonym w art. 122 ufp z 1998 r. (dot. uchwał z okresu 2003-2005) i w art. 182 ufp z 2005 r. (dot. uchwał z okresu 2006-2009) – w zw. z art. 73a ust. 1 usg, tzn. przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego. W jednym przypadku (3,1% kontrolowanych związków) nie zachowano powyższego terminu:

- Zgromadzenie KZGN w Elblągu uchwaliło uchwałę budżetową na 2007 r. w dniu 10.04.2007 r., tj. 10 dni po terminie określonym w ww. przepisie ufp z 2005 r. Jako uzasadnienie opóźnienia podano zmiany w składzie Zgromadzenia spowodowane wyborami samorządowymi, późnym wyborem przedstawicieli poszczególnych gmin do Zgromadzenia oraz nieoczekiwaną zmianą terminu posiedzenia Zgromadzenia, na którym miała być uchwalona uchwała budżetowa, spowodowaną nieobecnością kilku członków Zgromadzenia.

### **3.2.2.2. Zgodność wykonywania budżetów związków międzygminnych z obowiązującymi przepisami prawa**

#### **1. Terminowość wnoszenia wpłat (składek) członkowskich przez gminy uczestniczące w związku**

W 28 związkach (87,5%), które miały w swoich statutach określone terminy wnoszenia opłat (składek) członkowskich przez gminy uczestniczące w związku (statuty trzech związków tych terminów nie określały, a statut jednego związku nie przewidywał w ogóle opłat członkowskich), stwierdzono przypadki nieterminowego wnoszenia powyższych opłat. Opóźnienia wnoszenia opłat wynosiły od 1 do 1419 dni, a wielkości kwot wpłaconych z opóźnieniem wahały się od 0,5 tys. zł do 482 tys. zł. Łączna wielkość nieterminowo dokonanych w latach 2003-2009 (I półr.) opłat przez gminy uczestniczące w skontrolowanych związkach, wyniosła 1,7 mln zł, np.:

- Trzy gminy uczestniczące w EZG w Działdowie zalegały z opłatą składek członkowskich. W trakcie kontroli dwie z tych gmin dokonały (w dniach 18 i 19 listopada 2009 r.) zaległych opłat, z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 1419 i 688 dni w odniesieniu do terminu płatności. Natomiast trzecia gmina nie opłaciła ww. składek, pomimo iż do 30.11.2009 r. opóźnienie w ich płatności wynosiło 1250 dni, a Związek od czterech lat realizował zadania na rzecz tej gminy.
- Uczestniczące w „EKOGOK”<sup>26</sup> w Oławie, Miasto Oława zalegało z należnymi na rzecz Związku opłatami wynoszącymi: w 2006 r. – 482 tys. zł i w 2007 r. – 362 tys. zł. Opłaty te zostały uregulowane w 2008 r.

Główną przyczyną nieterminowego wnoszenia opłat członkowskich przez gminy uczestniczące w związkach, było – obok okresowych trudności finansowych gmin wynikających z prowadzonych przez nie inwestycji – niekorzystanie przez związki z dochodzenia zapłaty odsetek ustawowych od nieterminowo wpłaconych przez gminy składek członkowskich. Za wyjątkiem jednego przypadku, statuty związków nie zawierały postanowień uprawniających organy związków do naliczania i egzekwowania tych odsetek.

## **2. Zaciąganie przez zarządy związków zobowiązań w wysokościach wyższych niż wynikało to z upoważnienia lub przyjętego planu finansowego**

Zarządy 3 związków (9,4%) przekroczyły zakresy upoważnień udzielonych im przez zgromadzenia związków do samodzielnego zaciągnięcia zobowiązań na wydatki bieżące, m.in.:

- Zarząd ZK „CMCG” w Kaliszu przekroczył zakres upoważnienia do samodzielnego zaciągnięcia zobowiązań na wydatki bieżące, określony uchwałami Zgromadzenia Związku na poziomie 200 tys. zł, o 8,7 tys. zł (4,4%) w 2008 r. i o 39 tys. zł (19,5 %) w I półr. 2009 r., co stosownie do przepisów art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie Delegatura NIK w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.
- Zarząd ZM „PZ” w Murowanej Goślinie<sup>27</sup> dokonał wydatków z przekroczeniem o 301 tys. zł zakresu posiadanych upoważnień wynikających z aktualnego planu finansowego Związku, co stosownie do przepisów art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie Delegatura NIK w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.

Ponadto:

- Zarząd ZM WiK w Koninie, bez wymaganej przepisami art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e w zw. z art. 69 ust. 2 usg uchwały Zgromadzenia Związku, zawarł w 2004 r. umowę z Envirotech sp. z o.o. w Poznaniu, skutkiem której było zaciągnięcie przez Zarząd na rzecz Związku zobowiązania inwestycyjnego na kwotę 1,8 mln zł. Wydatki na ten cel zaplanowano w planie finansowym Związku na 2004 rok w kwocie 5 tys. zł, tzn. w wysokości stanowiącej niespełna 0,3% zaciągniętego zobowiązania. Dopiero po upływie 109 dni od zaciągnięcia ww. zobowiązania przez Zarząd, Zgromadzenie uchwaliło w planie finansowym Związku

<sup>26</sup> Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi „EKOGOK” z siedzibą w Oławie.

<sup>27</sup> Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” z siedzibą w Murowanej Goślinie.

na 2005 rok odpowiednią kwotę wydatków (1,8 mln zł) zabezpieczającą możliwość zapłaty powstałego zobowiązania. Zgromadzenie Związku, wbrew wymogom art. 18 ust. 2 pkt 10 usg, nie określiło w uchwale budżetowej na 2004 rok wysokości sumy, do której Zarząd mógł samodzielnie zaciągać zobowiązania.

- Zgromadzenie ZGZP w Pleszewie<sup>28</sup>, wbrew przepisom art. 18 ust. 2 pkt 10 usg, nie określiło w uchwałach budżetowych na lata 2003-2009 sumy, do wysokości której Zarząd Związku mógł samodzielnie zaciągać zobowiązania na wydatki bieżące.

### **3. Zgodność z obowiązującymi przepisami wydatków dokonywanych przez związki**

W 18 związkach (56,3%) dokonano wydatków w sposób nieprawidłowy, w tym w 14 związkach uregulowano nieterminowo zobowiązania na łączną kwotę 5 mln zł, z opóźnieniami wynoszącymi od 1 do 913 dni, a w 5 związkach dokonano wydatków niezgodnie z celami statutowymi związku lub na cele, które nie były objęte planem finansowym związku, na łączną kwotę 4,3 mln zł, np.:

- Przewodniczący (w latach 1998-2007) Zarządu ZG DGRiK w Mszanie Dolnej, dopuścił do nieterminowego (z opóźnieniem od 5 do 708 dni) regulowania zobowiązań, a w konsekwencji – do zapłaty 1,5 mln zł z tytułu kosztów sądowych i egzekucyjnych, odsetek karnych i kar umownych, co było przedmiotem śledztwa Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu, wszczętego w styczniu i umorzonego w sierpniu 2009 r.
- Zarząd ZM WiK w Koninie zrealizował 6 wydatków w łącznej kwocie 1,2 mln zł z opóźnieniem wynoszącym od 9 do 913 dni. Związek poniósł dodatkowe wydatki z tytułu odsetek od nieterminowo uregulowanych zobowiązań w wysokości 0,1 tys. zł. Opóźnienie w płatności zobowiązań Przewodniczący Zarządu Związku uzasadniał m.in. przejściowym brakiem środków finansowych w budżecie Związku. W latach 2006-2008 Zarząd Związku wypłacił diety dla jednego ze swoich członków w łącznej kwocie wyższej o 4,2 tys. zł niż ustalona uchwałą Zgromadzenia Związku.

### **4. Zaciąganie kredytów i pożyczek przez związki**

W latach 2003-2009 (I półr.) 13 związków (40,6%) miało zaciągnięte kredyty lub pożyczki w łącznej wysokości 60,3 mln zł (rozpiętość w poszczególnych związkach: od 10 tys. zł do 14,3 mln zł), z czego pożyczki z NFOŚiGW<sup>29</sup> – 28,3 mln zł (46,9%), pożyczki z WFOŚiGW<sup>30</sup> – 16,8 mln zł (27,9%) oraz pozostałe (głównie kredyty bankowe) – 15,2 mln zł (25,2%). W latach 2006-2008 w 7 związkach (21,9%) łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat i kredytów wraz z należnymi odsetkami przekroczyła 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów związku (rozpiętość ww. przekroczenia: od 18,2% do 88,4%), co było naruszeniem przepisów art. 169 w zw. z art. 171 ufp z 2005 r., a łączna kwota długu każdego z tych związków na koniec roku budżetowego z ww. okresu przekroczyła 60% wykonanych dochodów ogółem związku (rozpiętość tego

---

<sup>28</sup> Związek Gmin Ziemi Pleszewskiej z siedzibą w Pleszewie.

<sup>29</sup> Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>30</sup> Wojewódzki(-e) fundusz(-e) Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

przekroczenia: od 63,3% do 181,0%), co stanowiło naruszenie art. 170 w zw. z art. 171 ufp z 2005 r., np.:

- Budżet „EKOGOK” w Oławie obciążony był spłatą kredytów zaciągniętych przed 2003 r., których wysokość w stosunku do planowanej kwoty dochodów we wszystkich latach objętych kontrolą przekraczała 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów Związku i wynosiła od 23,9% do 88,4%. Dług Związku, pomimo systematycznego zmniejszania się (z 9,2 mln zł na koniec 2003 r. do 1,5 mln zł na 30.06.2009 r.), przekraczał 60% w stosunku do dochodów) i wynosił w 2003 r. – 255% w stosunku do dochodów wykonanych w tym roku budżetowym, a na 30.06.2009 r. obniżył się do 82,5% w stosunku do planowanych dochodów Związku w 2009 r. We wszystkich latach objętych kontrolą Związek wypracował nadwyżki, które przeznaczono i wykorzystano na pokrycie deficytu – spłatę zaciągniętej we wcześniejszym okresie pożyczki na budowę kwatery składowiska odpadów i montaż linii technologicznej do sortowania odpadów. W przedstawionej opinii RIO w sprawie prognozy kwoty długu na rok 2008 i lata następne podano, że jego wysokość *wynikała z przekroczenia ustawowych progów zadłużenia, co było następstwem dotychczasowego stanu prawnego, który wskaźników zadłużenia nie odnosił do związków gmin<sup>31</sup>, a Związek na ile to było możliwe dług swój zredukował.*
- ZG DGRiK w Mszanie Dolnej, wskutek uzyskania w 2005 r. zaledwie 2,5% wnioskowanych środków dotacji w ramach kontraktu wojewódzkiego, utracił płynność finansową w sytuacji wystąpienia zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek w wysokości 7,3 mln zł oraz niezapłaconych faktur o łącznej wartości 3,9 mln zł. Wskutek powyższego, zadłużenie Związku na koniec 2006 r. przekroczyło 60% i osiągnęło 114,6% wykonanych dochodów ogółem w wymienionym roku, a na koniec II kwartału 2009 r. – 77,5% planowanych dochodów w 2009 r. Ponadto łączna kwota przypadających do spłacenia w 2008 r. rat kredytów z odsetkami przekroczyła 15% i osiągnęła 18,2% planowanych w tym roku dochodów Związku.

### **3.2.3. Zgodność tworzenia związków międzygminnych z obowiązującymi przepisami prawa**

#### **3.2.3.1. Tworzenie związków międzygminnych**

Objęte kontrolą w latach 2003-2009 (I półr.) 32 związki utworzone zostały przez 229 gmin (liczba gmin uczestniczących w jednym związku wahała się od 2 do 25), których rady podjęły uchwały o utworzeniu związku w latach 1990-2003. W uchwałach dotyczących utworzenia 15 związków (46,9%) określono, stosownie do przepisów art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 ust.1 usg, jakie zadania publiczne mają być wykonywane w ramach związku, natomiast dla 12 związków (37,5%) zadań takich nie określono, a 5 związkom (15,6%) zadania te określiła tylko część rad gmin uczestniczących w związku. Tylko w przypadku 7 związków (21,9%) istniała dokumentacja potwierdzająca fakt informowania przez gminy właściwego wojewodę o zamiarze przystąpienia do związku<sup>32</sup>. Gminy uczestniczące w 5 związkach (15,6%) nie informowały wojewody o zamiarze przystąpienia do związku, a w przypadku pozostałych 20

<sup>31</sup> Ufp z 1998 r. obowiązująca do 31.12.2005 r.

<sup>32</sup> Obowiązek taki wynika z postanowień art. 66 usg.

związków (62,5%) informacje powyższe przesała wojewodzie tylko część gmin uczestniczących w danym związku, bądź faktu tego nie można było ustalić ze względu na wybrakowanie (kategoria archiwalna B-5) dokumentacji na ten temat.

### **3.2.3.2. Uchwalanie, rejestracja i ogłaszanie statutów związków międzygminnych oraz ich zmian**

Statuty związków zostały przyjęte przez rady gmin uczestniczących w poszczególnych związkach w latach 1990-2003. Związki zostały zarejestrowane przez organy prowadzące rejestr związków<sup>33</sup>. Z kontrolowanych związków pierwszy został zarejestrowany 20.08.1991 r., a ostatni – 12.09.2003 r. Statuty zarejestrowanych związków zostały ogłoszone w dziennikach urzędowych właściwych terytorialnie województw w okresie od 01.09.1991 r. do 03.10.2003 r.

W statutach 5 związków (15,6%) określono wielkości opłat (składek członkowskich) gmin w nich uczestniczących, ale tylko w statutach 2 związków (6,3%) określono terminy wpłaty tych składek. Natomiast statuty 27 związków (84,4%) nie określały ani wysokości ani terminu wpłat powyższych składek.

W 22 związkach (68,7%) zmieniła się liczba gmin uczestniczących w związku. Fakt wystąpienia ze związku uzasadniano na ogół „nieopłacalnością” lub „niecelowością” dalszego w nim uczestnictwa. W 6 związkach (18,8%), w których zmieniła się liczba gmin uczestniczących, nie dopełniono wymogów przewidzianych art. 67 ust. 2 i 3 usg, tj.: [a] nie zmieniono statutów 4 związków (m.in. nie wpisano w nich aktualnych uczestników związku); [b] nie przesłano do organu rejestrującego zmienionych statutów 2 związków. Przykładowo:

- Zgromadzenie i Zarząd MZK w Parczewie nie dokonały zmian w statucie Związku, w którym na dzień zakończenia kontroli NIK (08.01.2010 r.) były wymienione jako uczestnicy Związku, gminy: Jabłoń, Olszanka i Zalesie, pomimo iż: [a] Rada Gminy Jabłoń podjęła 05.11.2004 r. uchwałę w sprawie wystąpienia ze Związku, a Zgromadzenie Związku uchwałą z 30.12.2004 r. wykreśliło Gminę Jabłoń spośród uczestników Związku; [b] po podjęciu przez Radę Gminy Olszanka w dniu 11.12.2008 r. uchwały w sprawie wystąpienia ze Związku *ze względu na brak większych korzyści z 10-letniego uczestnictwa Gminy w Związku*, Zgromadzenie Związku uchwałą z 30.12.2008 r. wykreśliło Gminę Olszanka spośród uczestników Związku; [c] Gmina Zalesie nie przystąpiła w ogóle do Związku.

---

<sup>33</sup> Do dnia 29 maja 2001 r. organem takim był Prezes Rady Ministrów, a od 30 maja 2001 r. jest nim MSWiA.

### **3.2.4. Prawidłowość wyłaniania i funkcjonowania organów związków międzygminnych (zgromadzeń i zarządów) oraz przedkładania ich uchwał organom nadzoru**

#### **3.2.4.1. Wyłanianie i funkcjonowanie zgromadzeń związków międzygminnych**

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2003-2009 (I półr.) miały miejsce – kadencja 2002-2006 i kadencja 2006-2010 rad gmin i wójtów.

W 9 związkach (28,1%) miały miejsce przypadki uczestniczenia w obradach zgromadzeń związków (w tym udziału w głosowaniach nad uchwałami) przez osoby nieuprawnione do reprezentowania gminy w zgromadzeniu związku. Osobami tymi byli głównie zastępcy wójtów oraz radni (w jednym przypadku sekretarz gminy), działający na podstawie upoważnień otrzymanych od tychże wójtów. Osobom tym rady gmin nie powierzyły reprezentowania gmin w zgromadzeniach związków stosownymi uchwałami, co naruszało wymogi art. 70 ust. 2 usg. W przypadku 2 związków miało to wpływ na quorum zgromadzenia związku i prawomocność podjętych przez nie uchwał:

- W KZGN w Elblągu, w głosowaniach, jakie odbyły się podczas dziesięciu (spośród piętnastu) posiedzeń Zgromadzenia Związku w latach 2003-2009 (I półr.), brały udział osoby (m.in. sekretarz gminy i zastępca prezydenta miasta) posiadające jednorazowe pełnomocnictwa – udzielone im przez wójtów 5 gmin – do reprezentowania ich w czasie ww. posiedzeń. Osobom tym rady gmin nie powierzyły reprezentowania gmin uchwałami podjętymi na podstawie art. 70 ust. 2 usg (ani nie wyznaczyły ich w trybie art. 70 ust. 3 powołanej ustawy). Uczestnictwo ww. nieuprawnionych osób (w liczbie od 1 do 3 w czasie jednego posiedzenia) w głosowaniach, skutkowało niezachowaniem na czterech posiedzeniach Zgromadzenia wymaganego quorum i przyjęciem 13 uchwał (16,9% uchwał Zgromadzenia w okresie objętym kontrolą) liczbą głosów mniejszą od bezwzględnej większości głosów statutowej liczby członków Zgromadzenia, co stanowiło naruszenie wymogów art. 71 usg oraz statutu Związku.
- W posiedzeniu Zgromadzenia ZG DRRiS w Zabierzowie<sup>34</sup>, odbytym 19.12.2008 r. brał udział jako nieuprawniony, zastępca wójta gminy Zabierzów, który nie był członkiem Zgromadzenia, gdyż rada ww. gminy nie powierzyła mu reprezentowania tejże gminy w Zgromadzeniu. W efekcie jego udziału, posiedzenie Zgromadzenia nie miało quorum niezbędnego do podejmowania prawomocnych decyzji. Pomimo to Zgromadzenie podjęło 5 uchwał w sprawie: [1] ustalenia wysokości oraz zasad wnoszenia przez uczestników Związku składek członkowskich na rzecz Związku w 2009 r.; [2] zmiany statutu Związku; [3] ustalenia wysokości wynagrodzenia dla przewodniczącego Zarządu Związku; [4] uchwalenia planu finansowego Związku na 2009 r.; [5] wyrażenia zgody na zawarcie w 2008 r. umowy na obsługę bankową Związku. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 71 usg oraz statutu Związku.

<sup>34</sup> Związek Gmin Dorzecza Rudawy, Rudna i Sanki z siedzibą w Zabierzowie.

Ponadto w przypadku jednego związku stwierdzono nieprawidłowości spowodowane brakiem wprowadzenia prawomocnych zmian w jego statucie:

- Wskutek m.in. zaniedbań organizacyjnych ze strony organów ZGRO-I w Ostródzie, nie zarejestrowano i nie ogłoszono w dzienniku urzędowym województwa warmińsko-mazurskiego zmian statutu Związku, polegających m.in. na wpisaniu do statutu 12 nowych uczestników Związku, co spowodowało, iż przejęcie przez Związek praw i obowiązków nowych gmin wchodzących w jego skład, było nielegalne. Przedstawiciele ww. 12 gmin uczestniczyli w działalności organów Związku, który pobrał od tych gmin w latach 2005-2009 nienależne składki członkowskie w łącznej wysokości 222 tys. zł i wpłaty na rzecz budowy Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w wysokości 8,9 mln zł.

### **3.2.4.2. Wybór i działanie zarządów związków międzygminnych, przedkładanie uchwał zgromadzeń związków wojewodom**

#### **1. Wybór i działanie zarządów związków.**

Zgromadzenia 22 związków (68,7%) wybrały zarządy związków wyłącznie spośród swoich członków. W 7 związkach (21,9%) w skład ich zarządów wybrano także po jednej osobie spoza członków zgromadzenia, z zachowaniem wymogu art. 73 ust. 3 usg nieprzekraczania przez liczbę tych osób  $\frac{1}{3}$  składu zarządu związku określonego w statucie związku. Natomiast w zarządach 2 związków (6,3%) powyższy wymóg nie został zachowany wskutek: [1] powołania w skład zarządu osoby reprezentującej w zgromadzeniu związku gminę niewymienioną w statucie związku, [2] pozostawiania w składzie zarządu osoby odwołanej przez radę gminy jako przedstawiciela w zgromadzeniu związku. W jednym związku (3,1%) w skład jego zarządu wybrano osobę spoza zgromadzenia związku, pomimo iż statut związku nie dopuszczał możliwości takiego wyboru. W 2 związkach wystąpiły również inne nieprawidłowości związane z wyborem członków zarządu. I tak:

- W statucie UMiG DR w Gryficach<sup>35</sup> wprowadzono postanowienie stwierdzające, iż Przewodniczący Zarządu jest jednocześnie Przewodniczącym Zgromadzenia Związku, skutkiem czego było łączenie obu stanowisk przez jedną osobę, wbrew wymogom art. 27 pkt 2 w zw. z art. 69 ust. 3 usg, zakazującym ich łączenia.
- W CZG R-XXI w Nowogardzie<sup>36</sup>, w okresie od 30.01.2007 r. do 16.01.2008 r. – dwaj członkowie Zarządu Związku, a w okresie od 30.01.2007 r. do 15.04.2010 r.<sup>37</sup> – jeden członek tego Zarządu, pełnili funkcje na podstawie uchwał Zgromadzenia Związku minionej kadencji (2002-2006), bez stosownych uchwał o powołaniu ich w skład Zarządu przez Zgromadzenie Związku aktualnej kadencji, co naruszało przepisy art. 73 ust. 2 i 3 usg oraz postanowienia statutu Związku.

---

<sup>35</sup> Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi z siedzibą w Gryficach.

<sup>36</sup> Celowy Związek Gmin R-XXI z siedzibą w Nowogardzie.

<sup>37</sup> W dniu 15 kwietnia 2010 r. Zgromadzenie Związku, realizując wniosek pokontrolny NIK, dokonało wyboru członka Zarządu, pełniącego do tej pory swoją funkcję na podstawie uchwały Zgromadzenia poprzedniej kadencji.

W 10 związkach (31,3%) nie uchwalono regulaminu organizacyjnego związku.

## **2. Przedkładanie uchwał zgromadzeń związków wojewodom.**

Zarządy 16 związków (50%) przedłożyły wojewodom uchwały zgromadzeń związków z opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu<sup>38</sup>, wynoszącym od 1 do 290 dni. Uchwały zgromadzeń 3 związków (9,4%) nie były przedkładane wojewodom, w tym: 2 związków<sup>39</sup> – w ogóle, 1 związku<sup>40</sup> – do października 2007 r. W 7 związkach<sup>41</sup> (21,9%) brakowało dokumentacji potwierdzającej przedłożenie ww. uchwał wojewodzie (w 2 związkach<sup>42</sup> – przez część okresu objętego kontrolą).

## **3.2.5. System kontroli wewnętrznej oraz rachunkowość i sprawozdawczość związków międzygminnych**

### **3.2.5.1. System kontroli wewnętrznej związków międzygminnych**

Zgromadzenia wszystkich kontrolowanych związków powołały komisje rewizyjne, których zasady i tryb działania zostały określone w statutach 31 związków (96,9%). Zgromadzenie jednego związku (3,1%) uchwaliło statut związku bez określenia w nim zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, przenosząc regulację powyższego do regulaminu zgromadzenia związku, co było naruszeniem przepisów art. 18a ust. 5 w zw. z art. 69 ust. 3 usg, w myśl których zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut związku.

Działania komisji rewizyjnych 24 związków (75%) ograniczały się do corocznego opiniowania wykonania budżetu związku i występowania z wnioskiem do zgromadzenia związku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi związku, pomimo iż statuty związków i regulaminy komisji rewizyjnych przewidywały również wykonywanie przez te komisje innych zadań, w tym kontrolnych. W 8 związkach (25%) ich komisje rewizyjne prowadziły również inne działania polegające m.in. na bieżącej kontroli realizacji budżetu i gospodarki finansowej związku, kontroli inwestycji i zakładów budżetowych.

W 5 związkach (15,6%) nie ustalono procedur kontroli finansowej, o których stanowiły przepisy art. 35a ufp z 1998 r. i art. 47 ufp z 2005 r., a w 4 związkach (12,5%) procedury

<sup>38</sup> Stosownie do postanowień art. 90 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1a usg, zarząd związku obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał zgromadzenia związku w ciągu 7 dni od ich podjęcia.

<sup>39</sup> Związek Gmin Ziemi Golubsko-Dobrzyńskiej z siedzibą w Golubiu-Dobrzyniu oraz KZ w Elblągu.

<sup>40</sup> ZG w Zabierzowie.

<sup>41</sup> Były to związki w: Kcyni, Radzynie Podlaskim, Kętrzynie, Koninie, Pleszewie, Łańcucie i Gryficach.

<sup>42</sup> Były to związki w Koninie i Pleszewie.

te obowiązywały tylko przez część okresu objętego kontrolą (wprowadzono je w latach 2006-2007).

### **3.2.5.2. Rachunkowość i sprawozdawczość związków międzygminnych**

#### **1. Rachunkowość związków.**

Dokumentację opisującą przyjęte przez związek zasady (politykę) rachunkowości posiadało 31 związków (96,9%). W jednym związku dokumentacja taka, wbrew postanowieniom art. 10 ust. 1 uor, nie została ustalona, co przewodniczący zarządu związku uzasadniał „ograniczoną działalnością związku”<sup>43</sup>. W 11 związkach (34,4%) wymieniona dokumentacja nie była aktualizowana, co stanowiło naruszenie przepisów art. 10 ust. 2 uor, stosownie do których kierownik jednostki aktualizuje tę dokumentację.

Księgi rachunkowe w 7 związkach (21,9%) prowadzone były w sposób niespełniający wymogów uor. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na: [1] niezgodności stanu aktywów i pasywów w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia na koniec roku obrotowego, z danymi na dzień otwarcia w następnym roku obrotowym, co było naruszeniem zasady ciągłości określonej w art. 5 ust. 1 uor; [2] nieujmowaniu w księgach rachunkowych związku wszystkich osiągniętych na jego rzecz przychodów, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 uor; [3] braku prowadzenia księgi głównej, wbrew postanowieniom art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 15 uor; [4] braku chronologicznego ujęcia zdarzeń i kolejności numeracji zapisów w dzienniku, co było sprzeczne z przepisami art. 14 uor; [5] niesporządzaniu, wbrew przepisom art. 18 ust. 1 uor, zestawień obrotów i sald na koniec miesiąca [6] ujmowaniu wpływów środków budżetowych pochodzących z wpłat gmin (składek członkowskich) tylko na jednym koncie<sup>44</sup>, co stanowiło naruszenie zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych zawartej w art. 24 ust. 4 uor. Przykładowo:

- Zarząd ZM „PZ” w Murowanej Goślinie w 2004 r., w ewidencji konta 221 (na stronie Wn) nie ujął wpłaty gmin w kwocie 677 tys. zł, naruszając tym przepisy art. 6 ust. 1 uor. W tym samym roku zostały dokonane przeksięgowania wpłat z tytułu składek gmin członkowskich Związku wyłącznie na koncie 130, bez jednoczesnego księgowania na koncie 221. Nieprawidłowość ta spowodowała niezgodność na kwotę 35 tys. zł salda Wn konta 130 z saldem Ma konta 221, co stanowiło naruszenie zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych

---

<sup>43</sup> Związek Gmin Ziemi Golubsko-Dobrzyńskiej z siedzibą w Golubiu-Dobrzyniu w okresie objętym kontrolą: [a] nie posiadał majątku trwałego; [b] wielkość jego aktywów obrotowych wahała się od 3,6 tys. zł na koniec 2004 r. (maks.) do 0,7 tys. zł na koniec 2008 r. (min.); [c] wielkość jego zobowiązań wahała się od 0,8 tys. zł na koniec 2004 r. (maks.) do 0,2 tys. zł na koniec 2008 r. (min.).

<sup>44</sup> Na koncie 130 *Rachunki bieżące jednostek budżetowych* (strona Wn), przy braku ujmowania ich na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* (strona Ma).

(art. 24 ust. 4 uor). W 11 pozycjach bilansowych, stan aktywów i pasywów w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia (31 grudnia: 2006, 2007 i 2008 roku) wykazywał dane niezgodne z danymi wykazanymi w księgach na dzień otwarcia w następnym roku obrotowym (1 stycznia odpowiednio: 2007, 2008 i 2009 roku). Rozbieżności te, w łącznej kwocie 19,6 mln zł, stanowiły naruszenie zasady ciągłości (art. 5 ust. 1 uor). W latach 2006-2008, podlegające sporządzeniu w okresach miesięcznych, zestawienia obrotów i sald, drukowane były jedynie na koniec każdego roku, co było sprzeczne z wymogami art. 18 ust. 1 uor.

- Zarząd ZM WiK w Koninie nie prowadził w 2006 r. księgi głównej, co było niezgodne z dyspozycją art. 13 ust. 1 pkt 2 uor. W dzienniku za lata 2005 i 2006 nie zachowano zasad: [a] kolejności numeracji zapisów (łącznie w 9 miesiącach); [b] chronologicznego ujęcia zdarzeń (łącznie 14 zapisów); [c] trwałości zapisów księgowych (zapis ołówkiem sum obrotów na kontach). Powyższe nieprawidłowości stanowiły naruszenie przepisów art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 23 ust. 1 uor. W latach 2006-2008, wbrew postanowieniom art. 18 ust. 1 uor, nie sporządzano zestawień obrotów i sald w okresach miesięcznych. Ponadto, w latach 2004-2006 nie prowadzono kont ksiąg pomocniczych oraz szczegółowej analityki do kont zespołu 2 i konta 130, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 uor. W księgach za 2007 r. i w I półroczu 2008 r. wykazany został stan należności zawyżony o kwotę 34 tys. zł, w związku z ujęciem uzyskanego poręczenia na koncie 221, co świadczyło o naruszeniu zasady rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych zawartej w art. 24 ust. 2 uor. W 2008 r. nie wyodrębniono rachunku bankowego do wpłat wadliwych i zabezpieczeń należytego wykonania umów dokonanych na łączną kwotę 256 tys. zł.

## 2. Sprawozdawczość związków.

Zarządy związków sporządzały i przekazywały RIO sprawozdania budżetowe, przy czym:

[1] 8 związków (25%) przekazało te sprawozdania z opóźnieniami wynoszącymi od 1 do 18 dni; [2] w 9 związkach (28,1%) sprawozdania zawierały dane niezgodne z ewidencją księgową; [3] w jednym związku sprawozdanie zostało sporządzone z naruszeniem zasady rzetelności; [4] w jednym związku nie sporządzono w latach 2006-2008 miesięcznych sprawozdań budżetowych, pomimo iż obowiązek taki określony został w § 4 pkt 2 lit. a oraz § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości. Przykładowo:

- Zarząd ZM „PZ” w Murowanej Goślinie przesłał sprawozdania budżetowe do RIO z opóźnieniem w stosunku do terminów wskazanych w obowiązujących w danym okresie rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>45</sup> (53 sprawozdania w formie papierowej zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 18 dni, 35 przesłanych zostało w formie elektronicznej z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 7 dni). Z naruszeniem zasady rzetelności, niezgodnie z prowadzoną ewidencją księgową oraz przepisami rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej, obowiązujących w danym okresie, sporządzonych zostało 10 sprawozdań budżetowych oraz trzy sprawozdania finansowe. Nieprawidłowo wykazane w rocznych sprawozdaniach budżetowych dane obejmowały łącznie kwotę 1,5 mln zł, a w sprawozdaniach miesięcznych/kwartalnych dotyczyły łącznie kwoty 2,3 mln zł. Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do dyspozycji art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie Delegatura NIK

<sup>45</sup> Poza rozporządzeniem o sprawozdawczości (z 27.06.2006 r.), w okresie objętym kontrolą obowiązywały również dwa inne rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej: (1) z dnia 13.03.2001 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) – obowiązywało od 11.04.2001 r. do 21.09.2005 r.; (2) z dnia 19.08.2005 r. (Dz. U. Nr 170, poz. 1426) – obowiązywało od 22.09.2005 r. do 30.06.2006 r.

w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.

- Zarząd ZK „CMCG” w Kaliszu wykazywał w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-7S i Rb-28S za lata 2003-2006 dane nieodpowiadające danym zaewidencjonowanym w księgach rachunkowych. Wykazane w bilansie z wykonania budżetu Związku środki pieniężne budżetu (na koniec roku: 2003 – 11,5 mln zł, 2004 – 15,2 mln zł, 2005 – 4,3 mln zł i 2006 – 2,1 mln zł) nie wynikały z ewidencji księgowej (konto 133, saldo Wn). Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27S dochody (za rok: 2003 – 5,4 mln zł, 2004 – 5,5 mln zł, 2005 – 11,8 mln zł i 2006 – 30,5 mln zł) nie wynikały z ewidencji księgowej, tzn. z obrotów na koncie 901 po stronie Ma. Wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wydatki (za rok: 2003 – 1,6 mln zł, 2004 – 1,5 mln zł, 2005 – 24,8 mln zł i 2006 – 47,6 mln zł) nie wynikały z ewidencji księgowej, tzn. obrotów konta 902 po stronie Wn. Dane w rocznym sprawozdaniu Rb-28S – wydatki z funduszy pomocowych ISPA (za 2005 r. – 9,6 mln zł i za 2006 r. – 19,8 mln zł) nie wynikały z ewidencji księgowej, tzn. z obrotów konta 908 po stronie Wn. Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do dyspozycji art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie NIK Delegatura w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.

- Zarząd ZM WiK w Koninie nie sporządzał miesięcznych sprawozdań budżetowych, pomimo iż obowiązek taki określony został w § 4 pkt 2 lit. a oraz § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości. Natomiast na 69 skontrolowanych rocznych sprawozdań budżetowych, Zarząd Związku przesłał do RIO 23 sprawozdania (33,3%) z opóźnieniem wynoszącym od jednego do sześciu dni w stosunku do terminów ustalonych w obowiązujących w danym okresie rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>46</sup>. Sprawozdania sporządzane były niezgodnie z ewidencją księgową, w tym: [1] w sprawozdaniu Rb-27S za 2005 r. nie wykazano kwoty 26,2 tys. zł przypisanych należności; [2] w sprawozdaniu Rb-27S za 2007 r. zaniżono o 87 tys. zł kwoty należności pozostałych do zapłaty; [3] w sprawozdaniu Rb-ST za 2008 r. nie wykazano nadpłat w kwocie 14,8 tys. zł; [4] kwota środków na rachunku bankowym, wykazana w sprawozdaniu Rb-27S za I półrocze 2009 r., zawyżona została o 63,3 tys. zł; [5] kwota zaległości w bilansie jednostki budżetowej Związku za 2008 r. zaniżona została o 94,5 tys. zł; [6] pozycję „sumy obce” zaniżono o 28,9 tys. zł; [7] w bilansie z wykonania budżetu Związku za 2008 r. zawyżone zostały pozycje: [a] środki pieniężne o 63,3 tys. zł i [b] pozostałe zobowiązania – o 28,9 tys. zł. W 10 pozycjach bilansowych (w bilansach otwarcia na 2006 r., 2007 r. i 2009 r.) rozbieżności w stanach na dzień zamknięcia i otwarcia ksiąg rachunkowych wyniosły łącznie 115,4 tys. zł, co stanowiło naruszenie zasady ciągłości wyrażonej w art. 5 ust. 1 uor. Zgodnie z dyspozycją art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W powyższej sprawie Delegatura NIK w Poznaniu skierowała dwa zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.

### **3.2.5.3. Przechowywanie i ochrona dokumentacji księgowej, sprawozdawczej i inwentaryzacyjnej związków międzygminnych**

Dokumentacja opisująca zasady (politykę) rachunkowości, księgi rachunkowe, dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe związku, były przechowywane w siedzibach 29 związków (90,6%) określonych statutem, w należyty sposób

<sup>46</sup> Patrz: przypis poprzedni

i były chronione przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem. W przypadku 3 związków (9,4%) cała ich dokumentacja (w tym dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne) przechowywana była poza siedzibą związku, co naruszało przepisy art. 73 ust. 1 uor, np.:

- Zarząd ZG ZJG w Kruszwicy przekazał dokumentację Związku, w tym dowody księgowe, skarbnikowi Związku, który, wbrew wymogom art. 73 ust. 1 uor, przechowywał wymienioną dokumentację poza siedzibą Związku, w pomieszczeniu budynku Zespołu Oświaty Urzędu Miejskiego w Kruszwicy.
- Zarząd ZK GPR w Radzynie Podlaskim<sup>47</sup>, przekazał dokumentację Związku, w tym dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne, do przechowywania skarbnikowi Związku zatrudnionemu w innej instytucji (oraz w Związku na ¼ etatu), uzasadniając to brakiem posiadania przez Związek własnych lokali biurowych oraz faktem, iż pomieszczenia biurowe Urzędu Miasta i Urzędu Gminy w Radzynie Podlaskim, udostępnione grzecznościowo do korzystania Związkowi, nie posiadają *wyodrębnionych dla Związku szaf zamykanych na klucz, w których można byłoby pozostawić dokumenty bez narażania się na ich stratę, wgląd nieupoważnionych osób czy na nieuprawnione kopiowanie.*

### **3.2.6. Sprawowanie nadzoru nad działalnością związków międzygminnych przez wojewodów**

W latach 2003-2009 (I półr.) 7 wojewodów objętych kontrolą sprawowało nadzór nad 115 związkami międzygminnymi (39,8% związków objętych rejestrem MSWiA wg stanu na 31.03.2009 r.)<sup>48</sup>. Nadzór ten odbywał się w szczególności poprzez:

[1] opiniowanie aktów prawnych zgromadzeń związków (jako organu stanowiącego), oraz rad gmin<sup>49</sup> pod względem ich zgodności z prawem. W okresie objętym kontrolą wydano 21 rozstrzygnięć nadzorczych<sup>50</sup>, na mocy których stwierdzano nieważność w całości lub w części uchwał zgromadzeń. Stwierdzenie zgodności lub niezgodności uchwał odbywało się – poza jednym przypadkiem – w terminie wskazanym w art. 91 ust. 1 usg<sup>51</sup>. Uchwały zgromadzeń związków oraz rad gmin, które utworzyły związki, przedkładano wojewodom z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ust. 1 usg, co stwierdzono w 6 skontrolowanych urzędach wojewódzkich. Spośród 562 ww. uchwał, 243 (43,2%) przedłożono z przekroczeniem terminu 7 dni od dnia ich podjęcia, np.:

---

<sup>47</sup> Związek Komunalny Gmin Powiatu Radzyńskiego z siedzibą w Radzynie Podlaskim.

<sup>48</sup> Ponadto nad 24 związkami sprawował nadzór wojewoda małopolski, od którego zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ustawy o NIK.

<sup>49</sup> W zakresie utworzenia związku, jego likwidacji lub zmian w statucie.

<sup>50</sup> Najwięcej rozstrzygnięć nadzorczych wydał wojewoda podkarpacki (8), wojewoda lubelski (7). Ponadto 10 rozstrzygnięć nadzorczych wydał wojewoda małopolski.

<sup>51</sup> W jednym przypadku ocena zgodności przez wojewodę wielkopolskiego dwóch uchwał Rady Miejskiej w Czempiniu w sprawie utworzenia związku oraz przyjęcia jego statutu nastąpiła po upływie 5 dni od terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 usg.

- W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim 102 uchwały, na 173 przedłożonych (59,3%), wpłynęły z opóźnieniem od 1 dnia do 5 lat, np. uchwała związku komunalnego pn. „Strefa Usług Komunalnych” z siedzibą w Kraśniku z 17.09.2001 r. została przedłożona wojewodzie lubelskiemu 15.12.2006 r.
- W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim na 49 uchwał 44 (89,8%) przedłożono z opóźnieniem od 1 do 81<sup>52</sup> dni.
- W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim 78 ze 161, tj. 48,4% uchwał zgromadzeń związków lub rad gmin w sprawie utworzenia związków, wpłynęło do wojewody wielkopolskiego z opóźnieniem od 1 do 15 dni.

Wystąpiły ponadto przypadki nieprzedkładania wojewodzie przez zarządy związków uchwał zgromadzeń, m.in.:

- Wojewoda kujawsko-pomorski nie otrzymał do zaopiniowania uchwał Związku Komunalnego Gmin Województwa Toruńskiego<sup>53</sup> z siedzibą w Toruniu podjętych w 2007 r. oraz trzech uchwał z 2008 r.

[2] uczestniczenie w postępowaniach dotyczących rejestracji lub wyrejestrowania związku czy też zmian w statutach poprzez opiniowanie dokumentacji, sprawdzanie jej kompletności, przekazywanie jej do organu prowadzącego rejestr<sup>54</sup> i zarządzanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym stosownych informacji. Działania te wykonywano prawidłowo, poza jednym przypadkiem:

- Wojewoda kujawsko-pomorski zarządził w 2005 r. ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym statutu Kujawsko-Pańskiego Związku Miast i Gmin z siedzibą w Inowrocławiu, 15 dni po terminie określonym w §6 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru.

Stwierdzono również, że:

- Wojewoda lubelski w celu wyegzekwowania zgłoszenia do organu prowadzącego rejestr związków, wniosku o wykreślenie Związku Komunalnego „Pasma” z siedzibą w Chełmie z tego rejestru, prowadził korespondencję (wysyłając 6 pism) z byłym przewodniczącym zarządu i jednocześnie likwidatorem ww. Związku. Związek ten faktycznie zakończył działalność, gdyż do końca 1999 r. wystąpiły z niego wszystkie tworzące go gminy a jego likwidacja zakończyła się w czerwcu 2002 r. Działania wojewody nie przyniosły do 30.09.2010 r. pożądanego skutku<sup>55</sup>.

[3] kontrole działalności związków. Kontrole te były prowadzone przez pracowników urzędów wojewódzkich w związkach, które otrzymały środki z Unii Europejskiej<sup>56</sup>. Ponadto w okresie objętym kontrolą wojewoda lubelski w ramach swoich kompetencji nadzorczych, przeprowadził 11 kontroli problemowych w wybranych związkach, podając jako podstawę przeprowadzenia kontroli art. 88 w zw. z art. 99 ust. 1a ug oraz art. 15 pkt 2 i 3 ustawy

---

<sup>52</sup> Największe opóźnienie – 81 dni – dotyczyło przedłożenia wojewodzie podkarpackiemu uchwały Związku Komunalnego „Wisłok” z siedzibą w Rzeszowie.

<sup>53</sup> Związek nie zmienił nazwy, pomimo iż od 01.01.1999 r. województwo toruńskie przestało istnieć.

<sup>54</sup> MSWiA.

<sup>55</sup> Na dzień 30.09.2010 r. Związek Komunalny „Pasma” z siedzibą w Chełmie nie został wykreślony z rejestru związków prowadzonego przez MSWiA.

<sup>56</sup> W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 9 kontroli związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty z siedzibą w Karlinie w związku z realizacją przez ten związek projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

---

o administracji rządowej. Na mocy powołanego przepisu art. 15 pkt 2 ustawy o administracji, uprawnienia kontrolne przysługują wojewodzie tylko wobec organów samorządu terytorialnego wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji. Żaden ze skontrolowanych związków nie zawierał z wojewodą takich porozumień. Również art. 88 usg, na który również powoływano się przeprowadzając ww. kontrole, daje organom nadzoru jedynie prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania związku, niezbędnych do wykonywania przysługujących uprawnień nadzorczych<sup>57</sup>. Wobec powyższego, przeprowadzenie przez wojewodę lubelskiego kontroli ww. 11 związków, pomimo iż zostało podjęte w celu uporządkowania ich sytuacji formalno-prawnej, było działaniem nielegalnym, niezgodnym z przepisami art. 87 w zw. z art. 99 ust 1a usg, w myśl których organy nadzoru mogą wkraczać w działalność związków tylko w przypadkach określonych ustawami.

---

<sup>57</sup> Do dnia 30 maja 2001 r. przepis art. 88 usg stanowił, iż organy nadzoru mogą dokonywać wizytacji administracji gminnej (przepis ten w zw. z art. 99 ust. 1a usg dotyczył również związków).

## 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

### 4.1. Przygotowanie kontroli

Dotychczas działalność związków międzygminnych nie była przedmiotem kontroli planowych NIK. Przeprowadzone w tym czasie przez niektóre delegatury NIK kontrole doraźne, wykazały szereg istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu związków, wskazując na zasadność podjęcia kontroli.

Delegatura NIK w Bydgoszczy w latach 2005-2007 przeprowadziła dwie kontrole doraźne (skargowe) dotyczące organizacji i finansowania związków oraz gospodarowania przez nie mieniem, dokonując w obu przypadkach negatywnej oceny kontrolowanej działalności. Dokonana przez Delegaturę w pierwszej połowie 2007 r. kontrola Związku Komunalnego Gmin Województwa Toruńskiego (ZKGWT) wykazała m.in., iż:

- ZKGWT, pomimo swojego formalnego istnienia w latach 1991-2007, prowadził aktywną działalność tylko przez 3 pierwsze lata, tj. 1991-1994. W pozostałych latach ustała działalność organów wieloosobowych tego związku, pomimo iż nadal dysponował on majątkiem;
- zgromadzenie ZKGWT, nie powołało komisji rewizyjnej, a od 1995 r. zaprzestało odbywania posiedzeń, nie powołując również członków zarządu ZKGWT na nowe kadencje i nie uchwalając rocznych planów finansowych (budżetu) związku, mimo uzyskiwania przez ZKGWT dochodów ze sprzedaży nieruchomości i wpłat gmin uczestniczących w związku w ramach udziału w kosztach wspólnej działalności oraz wydatkowania przez przewodniczącego i jednego z członków zarządu ww. związku uzyskanych dochodów ZKGWT (na łączną kwotę 248,2 tys. zł);
- nie były dochodzone zapłaty należności z tytułu sprzedaży przez ZKGWT nieruchomości w kwocie 48,8 tys. zł;
- nie prowadzono dokumentacji finansowej, w tym ksiąg rachunkowych, pomimo iż związek posiadał majątek w postaci środków trwałych oraz dokonywał obrotu nieruchomościami;
- nie przeprowadzono inwentaryzacji składników majątkowych ZKGWT;
- składano nierzetelne deklaracje dot. podatku od nieruchomości, zaniżając o 57% powierzchnię użytkową budynku objętego podatkiem, a w konsekwencji zaniżając w latach 1995-2005 o 17,5 tys. zł kwotę należnego do zapłaty podatku;

- zawierano (jednoosobowo bez uchwały zarządu) niekorzystne dla związku umowy dzierżawy jego nieruchomości;
- sprzedano bez przetargu należąca do ZKGWT nieruchomość za cenę niższą o 34 tys. zł, tj. o 37% mniej niż wartość ustalona w operacie szacunkowym (nieruchomość ta została po upływie 5 miesięcy sprzedana przez nabywcę za cenę niemal 6-krotnie wyższą niż cena jej nabycia od ZKGWT); Delegatura NIK w Bydgoszczy skierowała w powyższej sprawie zawiadomienie do Prokuratury;
- bezumownie przekazano w użytkowanie mienie związku o wartości blisko 23 tys. zł;
- nie sporządzano sprawozdań budżetowych;
- nie prowadzono dokumentacji związku zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną;
- nie przedkładano uchwał zgromadzenia organom nadzoru<sup>58</sup>.

Z kolei kontrola przeprowadzona na przełomie 2005 i 2006 roku przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy w Związku Gmin Ziemi Kujawskiej<sup>59</sup>, wykazała m.in. nieprawidłowości w sporządzaniu informacji o stanie mienia komunalnego, stanowiącej załącznik do uchwały budżetowej, nierzetelność sporządzenia oraz brak aktualizacji planów rzeczowo-finansowych, a także nieterminowe przekazywanie (w blisko 10% przypadków – brak przekazania) uchwał zgromadzenia organom nadzoru (województwie i RIO), brak opracowania i stosowania przez związek instrukcji kancelaryjnej, a także nieprawidłowości z zakresu stosowania Prawa zamówień publicznych<sup>60</sup>.

Kontrolę przeprowadzono w 32 związkach międzygminnych (13,7% istniejących związków wg stanu w rejestrze MSWiA na 31.03.2009 r.) i w 7 organach nadzoru<sup>61</sup>. Dobór jednostek do kontroli przeprowadzono w oparciu o dane uzyskane z RIO. Do kontroli wybrano związki o największych łącznych dochodach ze sprzedaży, wynajmu i wydzierżawienia mienia, a w przypadku braku takich dochodów lub bardzo niskich ich kwotach (poniżej 10 tys. zł średnio w roku) – odpowiednio związki o największych średnich sumach bilansowych w wymienionym okresie. Badania szczegółowe przeprowadzono na podstawie prób m.in. w zakresie: obrotu mieniem – 15 największych transakcji z lat 2003-2009 (I półr.), wydatków – po 5 największych wydatków z każdego z lat 2006-2008 i I półr. 2009 r., dowodów księgowych – co najmniej 50 losowo wybranych dowodów z lat 2006-2009 (I półr.).

---

<sup>58</sup> Kontrola nr R/07/006 (LBY-41106/07).

<sup>59</sup> Kontrola nr S/05/018 (LBY- 41118/05).

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.).

<sup>61</sup> Z wyłączeniem kontroli wojewody małopolskiego, od którego zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzonych zostało 39 protokołów kontroli, które kierownicy jednostek w 38 przypadkach podpisali bez zastrzeżeń<sup>62</sup>. W 8 jednostkach przeprowadzono narady pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich podmiotów objętych kontrolą wystąpienia pokontrolne, w których zawarte zostały oceny i uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w obszarach działalności objętych badaniami. Wydano 2 oceny pozytywne, 8 ocen pozytywnych z uchybieniami, 25 ocen pozytywnych z nieprawidłowościami, 4 oceny negatywne. Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do organów nadzoru (województw) nie wniesiono zastrzeżeń. Natomiast do wystąpień pokontrolnych do związków międzygminnych złożono 2 zastrzeżenia. W jednym przypadku zastrzeżenia nie zostały rozpatrzone z przyczyn formalnych<sup>63</sup>, a w 1 przypadku uwzględniono je w całości<sup>64</sup>.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK zawarto 156 wniosków pokontrolnych, w których wnioskowano:

- do wojewodów o:
  1. Podjęcie działań mających na celu ogłaszanie statutów związków międzygminnych w obowiązujących terminach.
  2. Podjęcie, w ramach sprawowanego nadzoru, działań zmierzających do wyeliminowania przypadków nieprzestrzegania przez zarządy związków międzygminnych terminu przesyłania wojewodzie uchwał ich organów stanowiących.
  3. Podjęcie działań w celu uzyskania informacji, o których mowa w art. 88 w zw. z art. 99 ust. 1a usg, od związków międzygminnych wpisanych do rejestru, nie przesyłających wojewodzie uchwał ich zgromadzeń.
  4. Prowadzenie działań kontrolnych w stosunku do samorządu terytorialnego i jego związków wyłącznie w zakresie przewidzianym przepisami prawa.

---

<sup>62</sup> Wojewoda wielkopolski złożył zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli. Zastrzeżenia te zostały przez kontrolerów uwzględnione w całości.

<sup>63</sup> Zastrzeżenia złożone przez Przewodniczącego Zgromadzenia KZGN w Elblągu.

<sup>64</sup> Zastrzeżenia złożone przez Przewodniczącego Zarządu ZGZM w Polkowicach.

5. Wzmocnienie nadzoru w zakresie opiniowania uchwał przedkładanych przez organy związków międzygminnych.

● do związków o:

1. Doprowadzenie do wyboru przez zgromadzenie pełnego składu zarządu oraz zatrudnienie głównego księgowego związku.
2. Podjęcie działań zapewniających podejmowanie uchwał przez zgromadzenie związku wyłącznie z udziałem osób uprawnionych do głosowania na podstawie art. 70 usg przy zachowaniu wymogów art. 71 usg.
3. Przedkładanie terminowo wojewodzie bieżących uchwał zgromadzenia oraz przesłanie mu uchwał zaległych.
4. Zapewnienie terminowego przedkładania RIO kompletnych projektów planów finansowych, sprawozdań budżetowych i finansowych, stosownie do wymogów określonych w usg, w ufp z 2009 r. oraz w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
5. Ustalenie procedur wewnętrznych zgodnie z wymogami ufp z 2009 r., w tym dotyczących kontroli zarządczej.
6. Przechowywanie dokumentacji księgowej w siedzibie związku.
7. Ustalenie i aktualizowanie zasad (polityki) rachunkowości.
8. Utworzenie strony internetowej związku w BIP oraz publikowanie na niej informacji wymaganych obowiązującymi przepisami i opublikowanie informacji zaległych.
9. Podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie przypadków finansowania przez związek działalności wykraczającej poza jego zadania statutowe.
10. Podjęcie działań mających na celu terminowe dokonywanie wpłat składek członkowskich przez gminy uczestniczące w związku.
11. Nieprzekraczanie określonego ustawowo poziomu zadłużenia związku i relacji jego spłat do planowanych dochodów oraz każdorazowe uzyskiwanie opinii RIO o możliwości spłaty przez związek kredytu lub pożyczki na cele określone w ufp.
12. Przestrzeganie przez zarząd związku upoważnień do samodzielnego zaciągania zobowiązań. Dokonywania wydatków związku w granicach kwot określonych w planach finansowych.
13. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających prawidłowe prowadzenie ewidencji środków trwałych związku.

14. Podjęcie działań zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych związku.
15. Prawidłowe i terminowe przeprowadzanie inwentaryzacji.
16. Zapewnienie realizacji wymogów ugn podczas obrotu nieruchomościami związku, w szczególności w zakresie sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości oddawanych w najem lub dzierżawę i określania ich wartości rynkowej.
17. Podjęcie działań mających na celu realizowanie przez zgromadzenie oraz komisję rewizyjną związku pełnego zakresu zadań określonych obowiązującymi przepisami prawa i statutem związku.

Spośród sformułowanych 156 wniosków, według stanu na dzień 15.10.2010 r., zrealizowano 78 wniosków, w trakcie realizacji było 36 wniosków, a 42 wnioski pozostały do zrealizowania.

W wyniku przeprowadzanych kontroli NIK skierowała<sup>65</sup> lub planuje skierować:

- zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. nieudostępnienie informacji publicznej (w związku z nieopublikowaniem jej na stronie internetowej w BIP);
- zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o popełnienie czynów noszących znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 14 pkt 2, art. 15, art. 18 pkt 1 i pkt 2 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się:

1. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości 120.945.658,06 zł, w tym:
  - uszczuplenie środków lub aktywów: 529.281,13 zł;
  - kwoty nienależnie uzyskane: 100.687,00 zł;
  - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa: 407.306,96 zł;

---

<sup>65</sup> Według stanu na dzień 15.10.2010 r. NIK skierowała 5 zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i 6 zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o popełnieniu czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ponadto zwrócono się do Urzędu Skarbowego w Kętrzynie o przeprowadzenie kontroli podatkowej Związku Gmin „Barcja” z siedzibą w Kętrzynie w zakresie prawidłowości rozliczania się ze zobowiązań podatkowych z działalności gospodarczej polegającej na odpłatnym udzielaniu poręczeń kredytowych.

- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa: 92.454,60 zł;
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami: 1.239.166,56 zł;
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 117.506.974,23 zł;
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 1.069.787,58 zł.

2. Korzyści finansowe w wysokości 66.540,78 zł, w tym pozyskane pożytki finansowe: 66.540,78 zł. [str. 25-26, 31, 35-36, 42-44]

Zestawienie finansowych rezultatów kontroli w podziale na grupy rodzajowe (A i B) przedstawiono w kol. 6 **załącznika nr 6**.

## 5. Załączniki

### 5.1. Załącznik nr 1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK	Jednostka kontrolowana
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
		Związek Gmin Dorzecza Rudawy, Rudna i Sanki w Zabierzowie
		Związek Gmin Ziemi Golubsko-Dobrzyńskiej w Golubiu-Dobrzyniu
		Związek Gmin Ziemi Kujawskiej w Aleksandrowie Kujawskim
		Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin w Nakle nad Notecią
		Związek Gmin Zlewni Jeziora Gopło w Kruszwicy
2.	Delegatura NIK w Krakowie	Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa w Mszanie Dolnej
		Związek Komunalny Do Spraw Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku
		Związek Komunalny Gmin <i>Komunikacja Międzygminna</i> w Olkusz
3.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
		Międzygminny Związek Komunalny w Międzyrzeczu Podlaskim
		Międzygminny Związek Komunalny w Parczewie
		Związek Komunalny Gmin Powiatu Radzyńskiego w Radzynie Podlaskim
		Związek Miasta i Gminy Lubartów w Lubartowie
4.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
		Związek Gmin „Działdowszczyzna” w Działdowie
		Związek Gmin „Barcja” w Kętrzynie
		Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” w Ostródzie
		Komunalny Związek Gmin Nadzalewowych w Elblągu
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
		Związek Gmin Ziemi Pleszewskiej w Pleszewie
		Związek Komunalny Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” w Kaliszu
		Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” w Murowanej Goślinie
		Związek Międzygminny Wodociągów i Kanalizacji w Koninie
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
		Międzygminny Związek Zaopatrzenia w Wodę Gmin Radomyśl Wielki i Wadowice Górne w Wadowicach Górnych
		Związek Gmin Dorzecza Wisłoki w Jaśle
		Łańcucko-Leżański Związek Gmin Turystycznych w Łańcucie
		Związek Komunalny „Wisłok” w Rzeszowie

7.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
		Unia Miast i Gmin Dorzecza Regi w Gryficach
		Celowy Związek Gmin R-XXI w Nowogardzie
		Związek Gmin Wyspy Wolin w Międzyzdrojach
		Związek Gmin Zlewni Jeziora Miedwie w Stargardzie Szczecińskim
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
		Związek Gmin Karkonoskich w Bukowcu
		Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi „EKOGOK” w Oławie
		Związek Gmin Śnieżnickich w Bystrzycy Kłodzkiej
		Związek Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach

## 5.2. Załącznik nr 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Okres
1.	Wojewoda Kujawsko-Pomorski w Bydgoszczy	Romuald Kosieniak Józef Ramlau Zbigniew Hoffmann Rafał Bruski	do 2006.04.30 2006.01.24 – 2006.09.30 2006.11.07 – 2007.11.29 od 2007.11.29
2.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Dorzecza Rudawy, Rudna i Sanki w Zabierzowie	Wiesław Jagiełło Józef Szumiec	do 2007.03.14 od 2007.03.14
3.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Ziemi Golubsko-Dobrzyńskiej w Golubiu-Dobrzyniu	Jacek Foksiński Jarosław Zakrzewski	2003.11.12 – 2007.03.25 od 2007.03.26
4.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Ziemi Kujawskiej w Aleksandrowie Kujawskim	Andrzej Nawrocki Andrzej Cieśla	do 2007.03.04 od 2007.03.05
5.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Kcynia, Nakło, Szubin w Nakle n. Notecią	Piotr Centała Zenon Grzegorek	2003.04.23 – 2007.03.30 od 2007.03.30
6.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Zlewni Jeziora Gopło w Kruszwicy	Sławomir Bykowski	od 2002.12.23
7.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa w Mszanie Dolnej	Stanisław Nowacki Roman Duchnik	do 2007.02.28 od 2007.03.01
8.	Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Do Spraw Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku	Bogusław Babicz	od 2003.01.03
9.	Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Gmin <i>Komunikacja Międzygminna</i> w Olkuszu	Jacek Sierka Wojciech Gleń	do 2007.06.13 od 2007.06.13
10.	Wojewoda Lubelski w Lublinie	Wojciech Żukowski Genowefa Tokarska	do 2007.11.05 od 2007.11.29
11.	Przewodniczący Zarządu Międzygminnego Związku Komunalnego w Międzyrzeczu Podlaskim	Stanisław Lesiuk Artur Grzyb	do 2007.02.05 od 2007.02.05

12.	Przewodniczący Zarządu Międzygminnego Związku Komunalnego w Parczewie	Jerzy Krępski Kazimierz Sobieszek	do 2003.03.27 od 2003.03.27
13.	Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Gmin Powiatu Radzyńskiego w Radzynie Podlaskim	Stanisław Józwick	od 2003.01.23
14.	Przewodniczący Zarządu Związku Miasta i Gminy Lubartów w Lubartowie	Jerzy Zalewski	od 2002.12.11
15.	Wojewoda Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	Marian Podziewski	od 2003.01.01
16.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin „Działdowszczyzna” w Działdowie	Kazimierz Kordecki	od 2002.12.12
17.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin „Barcja” w Kętrzynie	Marek Olszewski Wiesław Hećman	2003.02.14 – 2008.06.11 od 2008.06.11
18.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Regionu Ostródzko-Ilawskiego „Czyste Środowisko” w Ostródzie	Gustaw Brzezina	2003.01.01 – 2009.06.30
19.	Przewodniczący Zarządu Komunalnego Związku Gmin Nadzalewowych w Elblągu	Marek Gliszczyński Witold Wróblewski	do 2007.04.10 od 2007.04.10
20.	Wojewoda Wielkopolski w Poznaniu	Andrzej Nowakowski Tadeusz Dziuba Piotr Florek	do 2005.12.28 2005.12.28 -2007.11.29 od 2007.11.29
21.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Ziemi Pleszewskiej w Pleszewie	Marek Zdunek	2003.01.23 – 2009.11.27
22.	Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” w Kaliszu	Daniel Tylak	od 2002.12.17
23.	Przewodniczący Zarządu Związku Międzygminnego „Puszcza Zielonka” w Murowanej Goślinie	Tomasz Łęcki	od 2001.02.16
24.	Przewodniczący Zarządu Związku Międzygminnego Wodociągów i Kanalizacji w Koninie	Jerzy Nowak Ryszard Nawrocki	do 2008.08.18 od 2008.11.04
25.	Wojewoda Podkarpacki w Rzeszowie	Zdzisław Siewierski Jan Kurp Ewa Kraus Mirosław Karapyta	do 2003.03.02 2003.03.03 – 2005.11.29 2005.11.30 – 2007.11.29 od 2007.11.29
26.	Przewodniczący Zarządu Międzygminnego Związku Zaopatrzenia w Wodę Gmin Radomyśl Wielki i Wadowice Górne w Wadowicach Górnych	Józef Rybiński Stefan Rysak	2004.05.19 – 2007.04.05 od 2007.04.05
27.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Dorzecza Wisłoki w Jaśle	Andrzej Czarnecki Stanisław Pankiewicz	do 2007.01.12 od 2007.01.12
28.	Przewodniczący Zarządu Łąncucko-Leżajskiego Związku Gmin Turystycznych w Łąncucie	Jerzy Szczygieł Stanisław Gwizdak	2003.03.25 – 2006.12.03 od 2006.12.13
29.	Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego „Wisłok” w Rzeszowie	Mirosław Ruszała	od 2003.01.01
30.	Wojewoda Zachodniopomorski w Szczecinie	Stanisław Wziątek Jan Sylwestrzak Robert Krupowicz Marcin Zydorowicz	do 2005.10.18 2005.10.18 – 2005.12.11 2005.12.12 – 2007.11.29 od 2007.11.29

31.	Przewodniczący Zarządu Unii Miast i Gmin Dorzecza Regi w Gryficach	Marian Maliński	od 2003.03.10
32.	Przewodniczący Zarządu Celowego Związku Gmin R-XXI w Nowogardzie	Andrzej Bielida Robert Wawrzyniak	2003.02.28 – 2008.02.01 od 2008.02.01
33.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wyspy Wolin w Międzyzdrojach	Urszula Jakuczun Ewa Halicka Rafał Wolny	do 2003.05.08 2003.05.09 – 2007.12.20 od 2007.12.21
34.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Zlewni Jeziora Miedwie w Stargardzie Szczecińskim	Kazimierz Szarzanowicz Kazimierz Lipiński Marek Woś	do 2007.01.25 2007.01.26 – 2008.10.12 od 2008.10.13
35.	Wojewoda Dolnośląski we Wrocławiu	Ryszard Nawrat Stanisław Łopatowski Krzysztof Grzelczyk Rafał Jurkowlaniec	do 2003.03.21 2003.03.31 – 2005.12.21 2005.12.21 – 2007.11.29 od 2007.11.29
36.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Karkonoskich w Bukowcu	Robert Tarsa Zdzisław Pietrowski	do 2006.12.28 od 2006.12.29
37.	Przewodniczący Zarządu Ekologicznego Związku Gospodarki Odpadami Komunalnymi „EKOGOK” w Oławie	Mirosław Stankiewicz Wojciech Huczyński	do 2007.01.12 od 2007.01.12
38.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Śnieżnickich w Bystrzycy Kłodzkiej	Bronisław Patynko	od 2003.01.17
39.	Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach	Alicja Serdak Franciszek Skibicki Emilian Stańczyszyn Jacek Schwagrzyk Roman Jabłoński Emilian Stańczyszyn	do 2003.02.25 2003.02.25 – 2004.01.08 2004.01.08 – 2005.01.07 2005.01.07 – 2006.01.26 2006.01.26 – 2007.01.04 od 2007.01.04

### 5.3. Załącznik nr 3. Zestawienie powierzchni i liczby nieruchomości oraz wielkości dochodów (sporządzone na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych związków międzygminnych)

Lp.	Wyszczególnienie		Stan na dzień 1 stycznia		Wielkość dochodów (tys. zł)	
			2008 r.	2009 r.	uzyskanych w 2008 r.	zaplanowanych na 2009 r.
1	2	3	4	5	6	7
1.	Grunty związku ogółem, w tym:	powierzchnia (w ha)	<b>119,5638</b>	<b>117,8491</b>	<b>564 685,4</b>	<b>262 946</b>
		liczba działek	<b>157</b>	<b>133</b>		
2.	a) udostępnione odpłatnie, w tym w formie:	powierzchnia (w ha)	25,5103	25,5103	<b>562 356</b>	<b>260 834</b>
		liczba działek	25	25		
	- trwałego zarządu	powierzchnia (w ha)	-	-	-	-
		liczba działek	-	-		

	- użytkowania	powierzchnia (w ha)	-	-	-	-
		liczba działek	-	-		
	- najmu i dzierżawy	powierzchnia (w ha)	46,5973	46,6713	562 356	260 834
		liczba działek	38	38		
	b) udostępnione nieodpłatnie (np. użyczone)	powierzchnia (w ha)	9,0979	8,1591	x	x
		liczba działek	31	15		
c) nieudostępnione	powierzchnia (w ha)	55,6076	54,8317	x	x	
	liczba działek	45	38			
3.	Grunty oddane w użytkowanie wieczyste	powierzchnia (w ha)	5,788	5,788	2329,4	2112
		liczba działek	41	41		
4.	Grunty o nieuregulowanym stanie prawnym	powierzchnia (w ha)	0,03	0,03	-	-
		liczba działek	1	1		

#### **5.4. Załącznik nr 4. Zestawienie wartości środków trwałych skontrolowanych związków międzygminnych w latach 2003-2009 (I półr.)**

Lp.	Rodzaj środków trwałych	Wartość środków trwałych w tys. zł na koniec						
		2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r. (I półr.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Środki trwałe razem, w tym:	100.745,9	133.071,1	182.095,4	194.574,1	248.587,4	213.953,5	213.030,3
1.1.	grunty*	4.739,5	4.778,3	4.890,3	6.581,9	6.448,9	6.362,9	6.405,9
1.2.	budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej	76.037,4	98.498,4	143.425,1	153.116,2	179.639,5	139.827,7	140.247
1.3.	urządzenia techniczne i maszyny	14.198,2	21.723,6	24.956,6	26.798,8	50.717,9	53.478,6	51.937,2
1.4.	środki transportu	4.686,3	5.625,3	6.150,6	5.355	8.477,9	9.300,9	9.025,3
1.5.	inne środki trwałe	1.084,4	2.449,6	2.668,9	3.103,1	3.308,1	5.001,3	5.599,7

\* w tym prawo użytkowania wieczystego gruntu

## 5.5. Załącznik nr 5. Zestawienie dochodów skontrolowanych związków międzygminnych z gospodarowania nieruchomościami

Wyszczególnienie	2008 r.			30 czerwca 2009 r.		
	Plan po zmianach	Wykonanie	Zaległości	Plan po zmianach	Wykonanie	Zaległości
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem:	85.511,32	81.596,19	1.639,67	75.457,00	57.482,42	525,34
w tym: dochody własne (ogółem)	76.024,22	75.497,18	960,67	69.542,50	53.591,32	525,34
w tym: dochody ze zbycia i udostępniania nieruchomości związku ogółem:	2.197,70	2.147,70	263,00	2.462,70	1.142,30	144,00

## 5.6. Załącznik nr 6. Zestawienie ocen, ilości wniosków pokontrolnych, ilości podmiotów, u których zasięmano informacji oraz kwot finansowych rezultatów kontroli

Lp.	Jednostka kontrolowana – siedziba	Ocena ogólna jednostki kontrolowanej	Ilość wniosków pokontrolnych	Ilość podmiotów, u których zasięgnięto inf. w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK	Finansowe rezultaty kontroli (w zł)
1	2	3	4	5	6
<b>I. Delegatura NIK w Bydgoszczy</b>					
1.	K-PUW – Bydgoszcz	Pozytyw. z niepraw.	3	0	0,00
2.	ZGZK – Aleksandrów Kujawski	Pozytyw. z niepraw.	6	10	A.* 19 995,60
3.	ZG KNS – Nakło nad Notecią	Pozytyw. z niepraw. <sup>1)</sup>	5	1	0,00
4.	ZG ZJG – Kruszwica	Pozytyw. z niepraw. <sup>2)</sup>	11	7	A.* 66 102,69
5.	ZG ZG-D – Golub-Dobrzyń	<b>Negatywna<sup>3)</sup></b>	11	0	A.* 500,00
6.	ZG DRRiS – Zabierzów	Pozytyw. z niepraw.	6	7	A.* 4 946,24
	<b>Razem 1-6 (A.* Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości)</b>		<b>42</b>	<b>25</b>	<b>A.* 98 544,53</b>
<b>II. Delegatura NIK w Krakowie</b>					
1.	ZK ds. WiK – Brzesko	Pozytyw. z niepraw. <sup>4)</sup>	4	1	A. 77 610,00
2.	ZG DGRiK – Mszana Dolna	Pozytyw. z niepraw.	3	5	A. 72 919,00 B.** 57 910,00
3.	ZK GKM – Olkusz	Pozytyw. z uchyb.	2	1	0,00
	<b>Razem 1-3 (B.** Korzyści finansowe)</b>		<b>9</b>	<b>7</b>	<b>A. 150 529,00 B.** 57 910,00</b>
<b>III. Delegatura NIK w Lublinie</b>					
1.	LUW – Lublin	Pozytyw. z uchyb.	1	0	0,00
2.	ZK GPR – Radzyń Podlaski	Pozytyw. z niepraw.	3	1	0,00
3.	ZMiG – Lubartów	Pozytyw. z niepraw.	4	1	0,00
4.	MZK – Międzyrzec Podlaski	Pozytyw. z niepraw.	3	1	A. 323 875,00
5.	MZK – Parczew	Pozytyw. z niepraw.	4	17	0,00
	<b>Razem 1-5</b>		<b>15</b>	<b>20</b>	<b>A. 323 875,00</b>

<b>IV. Delegatura NIK w Olsztynie</b>					
1.	W-MUW – Olsztyn	Pozytywna	0	0	0,00
2.	ZG RO-I – Ostróda	Pozytyw. z niepraw.	3	1	0,00
3.	KZGN – Elbląg	Pozytyw. z niepraw. <sup>5)</sup>	5 <sup>6)</sup>	2	0,00
4.	EZG – Działdowo	Pozytyw. z niepraw.	6	1	A. 41 349,43 B. 8 630,78
5.	ZG „Barcja” – Kętrzyn	<b>Negatywna<sup>7)</sup></b>	4	2	A. 1 170 474,58
<b>Razem 1-5</b>			<b>18</b>	<b>6</b>	<b>A. 1 211 824,01 B. 8 630,78</b>
<b>V. Delegatura NIK w Poznaniu</b>					
1.	WUW – Poznań <sup>8)</sup>	Pozytyw. z uchyb.	1	21	0,00
2.	ZM WiK – Konin	<b>Negatywna<sup>9)</sup></b>	9	2	A. 1 630 701,62
3.	ZK CMCG – Kalisz	Pozytyw. z niepraw. <sup>10)</sup>	4	20	A. 113 075 043,00
4.	ZGZP – Pleszew	<b>Negatywna<sup>11)</sup></b>	4	7	A. 28 502,57
5.	ZM PZ – Murowana Goślina	Pozytyw. z niepraw. <sup>12)</sup>	5	1	A. 4 323 626,79
<b>Razem 1-5</b>			<b>23</b>	<b>51</b>	<b>A. 119 057 873,90</b>
<b>VI. Delegatura NIK w Rzeszowie</b>					
1.	PUW – Rzeszów	Pozytywna	0	0	0,00
2.	ZGDW – Jasło	Pozytyw. z uchyb.	1	0	0,00
3.	Ł-L ZGT – Łańcut	Pozytyw. z niepraw.	7	11	0,00
4.	MZ ZwW – Wadowice Górne	Pozytyw. z niepraw.	2	2	0,00
5.	ZK „Wisłok” – Rzeszów	Pozytyw. z uchyb.	1	0	0,00
<b>Razem 1-5</b>			<b>11</b>	<b>13</b>	<b>0,00</b>
<b>VII. Delegatura NIK w Szczecinie</b>					
1.	ZUW – Szczecin	Pozytyw. z uchyb.	0	0	0,00
2.	ZG ZJM – Stargard Szczeciński	Pozytyw. z niepraw.	3	0	A. 28 576,87
3.	CZG R-XXI – Nowogard	Pozytyw. z niepraw.	5	8	A. 71 300,00
4.	ZGWW – Międzyzdroje	Pozytyw. z niepraw.	5	1	A. 3 134,67
5.	UMiG DR – Gryfice	Pozytyw. z niepraw.	3	0	0,00
<b>Razem 1-5</b>			<b>16</b>	<b>9</b>	<b>A. 103 011,54</b>
<b>VIII. Delegatura NIK we Wrocławiu</b>					
1.	DUW – Wrocław	Pozytyw. z uchyb.	3	0	0,00
2.	EZ GOK – Oława	Pozytyw. z niepraw.	7	6	0,00
3.	ZGK – Bukowiec	Pozytyw. z niepraw.	5	7	0,00
4.	ZGŚ – Bystrzyca Kłodzka	Pozytyw. z uchyb.	4	0	0,00
5.	ZGZM – Polkowice	Pozytyw. z niepraw. <sup>13)</sup>	3	10	0,00
<b>Razem 1-5</b>			<b>22</b>	<b>23</b>	<b>0,00</b>
<b>Razem I-VIII</b>			<b>156</b>	<b>154</b>	<b>A. 120 945 658,00 B. 66 540,78</b>

Objaśnienia:

- 1) W dniu 28.07.2010 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej w Nakle nad Notecią zawiadomienie, że w wyniku kontroli w ZG KNS w Nakle ujawniono fakty uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa, polegającego na tym, że Związek nie utworzył własnej strony internetowej w BIP i nie udostępniał na niej informacji publicznych, pomimo obowiązku wynikającego z ustawy.
- 2) W dniu 29.06.2010 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej w Inowrocławiu zawiadomienie, że w wyniku kontroli w ZG ZJG w Kruszwicy ujawniono fakty jak w pkt 1.
- 3) W dniu 13.08.2010 r. ZG ZG-D w Golubiu-Dobrzyniu został zlikwidowany, a w dniu 26.08.2010 r. – wykreślony z rejestru związków (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 26.08.2010 r. Nr 137, poz. 1733).
- 4) W dniu 04.03.2010 r. skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (RDFP) przy RIO w Krakowie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Przewodniczącego Zarządu ZK WiK w Brzesku.
- 5) W dniu 17.03.2010 r. Przewodniczący Zgromadzenia KZGN w Elblągu złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego skierowanego za jego pośrednictwem do Zgromadzenia KZGN. Zastrzeżenia te nie zostały rozpatrzone ze względu na wniesienie ich z przekroczeniem terminu określonego w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.
- 6) W tym: 4 wnioski skierowano w wystąpieniu pokontrolnym do Zarządu KZGN w Elblągu i 1 wniosek – w wystąpieniu pokontrolnym do Zgromadzenia ww. Związku.
- 7) W dniu 02.06.2010 r. zwrócono się do Urzędu Skarbowego w Kętrzynie (US) o przeprowadzenie kontroli podatkowej ZG „Barcja” w Kętrzynie w zakresie prawidłowości rozliczania się ze zobowiązań podatkowych z działalności gospodarczej polegającej na odpłatnym udzielaniu poręczeń kredytowych. Powyższa kontrola została przeprowadzona, o czym Naczelnik US poinformował Delegaturę NIK w Olsztynie pismem z 06.10.2010 r.

- 8) W dniu 26.10.2009 r. wojewoda wielkopolski zgłosił zastrzeżenia do protokołu kontroli, które kontrolerzy uznali za zasadne i uwzględnili w całości.
- 9) Skierowano 3 zawiadomienia do RDFP przy RIO w Poznaniu o dopuszczeniu się czynów noszących znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych, zwanych dalej „czynami”, przez:
- byłego prezesa Zarządu ZM WiK w Koninie (zawiadomienie wysłano w dniu 18.01.2010 r.);
  - obecnego prezesa Zarządu ZM WiK w Koninie (zawiadomienie wysłano w dniu 16.02.2010 r.);
  - członka Zarządu ZM WiK w Koninie (zawiadomienie wysłano w dniu 16.02.2010 r.).
- W dniu 19.07.2010 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej w Koninie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez byłego i obecnego Prezesa Zarządu ZM WiK w Koninie za to, że zaniechali udostępnienia w BIP informacji o majątku Związku.
- 10) W dniu 12.04.2010 r. skierowano zawiadomienie do RDFP przy RIO w Poznaniu o dopuszczeniu się czynów noszących znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych przez przewodniczącego oraz członka Zarządu ZK *CMCG* w Kaliszu. W dniu 13.07.2010 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej w Poznaniu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez przewodniczącego Zarządu ZKG w Kaliszu, polegającego na tym, że zaniechał udostępniania w BIP informacji o majątku Związku.
- 11) MSWiA wykreślił z dniem 08.06.2010 r. ZGZP w Pleszewie z Rejestru związków międzygminnych.
- 12) W dniu 13.07.2010 r. skierowano zawiadomienie do RDFP przy RIO w Poznaniu o dopuszczeniu się czynów noszących znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych przez przewodniczącego Zarządu oraz głównego księgowego ZM *PZ* w Murowanej Goślinie. W dniu 19.07.2010 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej Poznań Stare Miasto w Poznaniu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Przewodniczącego Zarządu ZM *PZ* w Murowanej Goślinie za to, że zaniechał udostępnienia w BIP informacji o majątku Związku.
- 13) W dniu 23.03.2010 r. Przewodniczący Zarządu ZGZM w Polkowicach złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Delegatury we Wrocławiu z dnia 29.03.2010 r., a uchwała ta została zatwierdzona w dniu 12.04.2010 r. postanowieniem upoważnionego wiceprezesa NIK.

## 5.7. Załącznik nr 7. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.) – obowiązywała do dnia 31 marca 2009 r.
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206) – obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2009 r.
5. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) – obowiązuje od dnia 1 stycznia 2010 r.

9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – obowiązywała od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2009 r.
10. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.) – obowiązywała od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2005 r.
11. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.),
14. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).
21. 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. Nr 121, poz. 1307).
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24 poz. 279 ze zm.) – obowiązywało do dnia 21 września 2005 r.

25. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170 poz. 1426) – obowiązywało od dnia 22 września 2005 r. do dnia 30 czerwca 2006 r.
26. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) – obowiązuje od dnia 8 lutego 2010 r.
27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) – obowiązywało od dnia 1 lipca 2006 r. do dnia 7 lutego 2010 r.
28. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207) – obowiązuje od dnia 1 stycznia 2010 r.
29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107 poz. 726 ze zm.) – obowiązywało od dnia 1 lipca 2006 r. do dnia 31 grudnia 2009 r.
30. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 209, poz. 2132 ze zm.) – obowiązywało od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 30 czerwca 2006 r.
31. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 68 poz. 634 ze zm.) – obowiązywało od dnia 22 kwietnia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2004 r.
32. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zm.) – obowiązywało od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 21 kwietnia 2003 r.
33. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861) – obowiązuje od dnia 31 lipca 2010 r.
34. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020 ze zm.) – obowiązywało od dnia 24 sierpnia 2006 r. do dnia 30 lipca 2010 r.
35. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. 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 ze zm.) – obowiązywało od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 30 czerwca 2006 r.
36. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) – obowiązuje od dnia 4 sierpnia 2006 r.
37. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań (Dz. U. Nr 100 poz. 1077 ze zm.) – obowiązywało od dnia 21 listopada 2000 r. do dnia 30 czerwca 2006 r.
38. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67, poz. 619) – obowiązywało od dnia 20 czerwca 2002 r. do dnia 21 stycznia 2007 r.
39. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68) – obowiązuje od dnia 22 stycznia 2007 r.

## **5.8. Załącznik nr 8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

6. Minister Finansów
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
11. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Senacka Komisja Ustawodawcza
14. Wojewodowie
15. Regionalne Izby Obrachunkowe w: Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu
16. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych