

**PROTOKÓŁ**  
kompleksowej kontroli gospodarki finansowej związku międzygminnego  
Związek Gmin Zagłębia Miedziowego  
ul. Mała 1, 59-100 Polkowice (d. Związek lub Związek Gmin)

Kontrolę, na podstawie upoważnień do przeprowadzenia kontroli wydanych 5 listopada 2010 roku przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, przeprowadzili:

- Tomasz Miśkiewicz, starszy inspektor ds. kontroli gospodarki finansowej, upoważnienie nr 214, od 22 listopada 2010 roku do 10 grudnia 2010 roku,
- Monika Matuszewska, młodszy inspektor ds. kontroli gospodarki finansowej, upoważnienie nr 215, od 22 listopada 2010 roku do 10 grudnia 2010 roku.

Kontrola obejmowała 2009 rok oraz I – III kw. 2010 r. W zależności od badanych zagadnień kontrolą objęto także poprzednie okresy sprawozdawcze i bieżącą działalność.

Ustalenia kontroli zawierają kolejne rozdziały:

- I. Ustalenia organizacyjne, str. 1
- II. Księgowość i sprawozdawczość budżetowa, str. 9
- III. Gospodarka pieniężna i rozrachunki, str. 14
- IV. Wydatki budżetowe, str. 18
- V. Gospodarowanie mieniem komunalnym, str. 35

## I. USTALENIA ORGANIZACYJNE

### 1. Dane ogólne

Przewodniczącym Zarządu Związku Gmin od 4 stycznia 2007 r. jest Emilian Stańczyszyn, wybrany uchwałą Nr I/4/07 Zgromadzenia Związku z 4 stycznia 2007 r.

Funkcję Wiceprzewodniczącego Zarządu Związku, podobnie od 4 stycznia 2007 r. pełni Marek Tramś - wybrany spoza członków Zgromadzenia Związku, na podstawie uchwały Nr I/5/07 Zgromadzenia Związku z 4 stycznia 2007 r.

Członkami Zarządu Związku są ponadto od dnia 4 stycznia 2007 r.: Roman Jabłoński, Stanisław Pępkowski, Alicja Serdak, Jacek Schwagrzyk oraz Wiesław Wabik – wybrani uchwałą Nr I/6/07 Zgromadzenia Związku z 4 stycznia 2007 r. Do ich grona od dnia 29 grudnia 2008 r. dołączyli Franciszek Skibicki i Artur Jurkowski, na podstawie uchwały Nr XII/48/08 Zgromadzenia Związku z 29 grudnia 2008 r. Członek Zarządu Związku Franciszek Skibicki złożył rezygnację z pełnienia tej funkcji, co zostało przyjęte uchwałą Nr XVIII/68/10 Zgromadzenia Związku z 21 stycznia 2010 r.

Głównym Księgowym Związku od 1 września 2007 r. jest Wioletta Szczepańska, zatrudniona na umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy.

Przewodniczącym Zgromadzenia Związku jest od 4 stycznia 2007 r. Sabina Zawis wybrana przez Zgromadzenie Związku uchwałą Nr I/2/07 z 4 stycznia 2007 r.

W okresie od 4 stycznia 2007 r. do 29 grudnia 2008 r. funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zgromadzenia Związku pełnił Franciszek Skibicki (uchwały Zgromadzenia Związku: o wyborze – Nr I/3/07 z 4 stycznia 2007 r., o przyjęciu rezygnacji – Nr XII/46/08 z 29 grudnia 2008 r.). Obecnym Zastępcą Przewodniczącego Zgromadzenia Związku, od 29 grudnia 2008 r. jest Stefan Ciżmar – wybrany uchwałą Nr XII/47/08 Zgromadzenia Związku.



Wyboru składu Zarządu Związku oraz powierzenia funkcji przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Zgromadzenia Związku dokonano z zachowaniem wymogów, odpowiednio § 22 ust. 1 i ust. 2 oraz § 13 Statutu Związku.

Zgodnie z § 22 ust. 3 Statutu, z przewodniczącym Zarządu oraz pozostałymi członkami Zarządu może być nawiązany stosunek pracy na podstawie wyboru. Upoważnienie to zastosowano wobec Przewodniczącego Zarządu (uchwała Nr I/10/07 Zgromadzenia Związku z 4 stycznia 2007 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia Przewodniczącego Zarządu Związku, uchwała Nr I/11/07 Zgromadzenia Związku z 4 stycznia 2007 r. w sprawie upoważnienia Przewodniczącego Zgromadzenia Związku, pismo znak ZGZM.1111-2/07 Przewodniczącej Zgromadzenia Związku z 8 stycznia 2007 r.).

Statut Związku został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Legnickiego Nr 13 z 10 czerwca 1994 r. pod poz. 108. Jego zmiany zostały zarejestrowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (organ prowadzący rejestr) i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Szczegóły odnośnie rejestracji i publikacji zmian statutu wprowadzonych na podstawie uchwał Zgromadzenia Związku, w kolejności: Nr II/14/99 z 24 marca 1999 r., Nr III/27/99 z 30 kwietnia 1999 r., Nr XV/67/2001 z 21 marca 2001 r. oraz uchwał: Nr V/15/95 z 18 grudnia 1995 r., Nr X/46/2000 z 29 czerwca 2000 r., Nr III/13/2003 z 25 kwietnia 2003 r. i Nr V/17/2003 z 17 listopada 2003 r. - zostały zawarte w ostatnim protokole kontroli RIO z 2006 r. Następne zmiany Statutu Związku sformalizowane zostały następująco:

- uchwała Nr IV/24/07 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z 10 września 2007 r. zmieniona uchwałą Nr VI/30/07 Zgromadzenia Związku z 3 grudnia 2007 r., na skutek zakwestionowanych przez organ nadzoru zapisów Statutu (skarga do WSA za pośrednictwem Zgromadzenia Związku – pismo znak: NK.II.0914-7/98/07 z 22 października 2007 r.); uchwały zarejestrowane przez organ prowadzący (pismo MSWiA znak DAP/7153-40(1)/2008/BC z 2 grudnia 2008 roku); zmiany statutu ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 323 z 17 grudnia 2008 roku pod poz. 4296,
- uchwała Nr X/42/08 Zgromadzenia Związku z 17 października 2008 r. zmieniająca uchwałę Nr IV/24/07 Zgromadzenia Związku z dnia 10 września w sprawie zmian Statutu Związku Międzygminnego Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach, w związku z pismem MSWiA znak DAP/7153-40/2008/BC z dnia 10 czerwca 2008 roku skierowanym do Wojewody Dolnośląskiego w zakresie uwag zmian Statutu Związku, zawartych w podjętych uchwałach gmin – członków Związku; uchwała zarejestrowana przez organ prowadzący (pismo MSWiA znak DAP/7153-40(1)/2008/BC z 2 grudnia 2008 roku); zmiana statutu ogłoszona w formie sprostowania obwieszczenia Wojewody Dolnośląskiego z 15 grudnia 2008 roku, w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 5 z 12 stycznia 2009 roku pod poz. 102.

Kserokopie dokumentów: uchwała Nr IV/24/07 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z 10 września 2007 r., skarga Wojewody Dolnośląskiego do WSA za pośrednictwem Zgromadzenia Związku (pismo znak: NK.II.0914-7/98/07 z 22 października 2007 r. wraz z załącznikami), odpowiedź Związku Gmin na ww. skargę (pismo znak ZGZM.0902-1/07 z 4 grudnia 2007 r.), uchwała Nr VI/30/07 Zgromadzenia Związku z 3 grudnia 2007 r., cofnięcie skargi (pismo Wojewody Dolnośląskiego – znak NK.II.0914-7/98/07 z 7 grudnia 2007 roku, postanowienie WSA w sprawie umorzenia postępowania (sygn. akt III SA/Wr 629/07 z 31 grudnia 2007 roku), pismo MSWiA znak DAP/7153-40/2008/BC z dnia 10 czerwca 2008 roku oraz uchwała Nr X/42/08 Zgromadzenia Związku z 17 października 2008 r. - stanowią **akta kontroli część B Nr I-1, strony 1-31.**



Kserokopia tekstu ujednoliconego Statutu Związku została ujęta w **aktach kontroli część B Nr I-2, strony 32-39.**

Według § 2 Statutu, w skład członków Związku wchodziły gminy: Chocianów, Gaworzyce, Grębocice, Polkowice, Radwanice, Przemków, Pęcław i Jerzmanowa. Stan ten był niezgodny ze stanem faktycznym z uwagi na to, że z dniem 16 czerwca 2010 r. ze Związku Gmin wystąpiła Gmina Chocianów (uchwała Nr LII/297/2010 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 16 czerwca 2010 r.). Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) kontrolujący pobrał od Przewodniczącego Związku wyjaśnienie w sprawie braku wszczęcia procedury zmiany Statutu Związku Gmin, w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia (art. 67 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 42a Statutu Związku), z powodu wystąpienia ze Związku - Gminy Chocianów (**akta kontroli część B Nr I-3, strona 40**). W odpowiedzi Przewodniczący wyjaśnił następująco:

*„(...) uchwała Nr LII/297/2010 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia ze Związku Gmin Zagłębia Miedziowego wraz z uzasadnieniem wpłynęła do Biura Związku za pośrednictwem faksu w dniu 17 czerwca 2010 r. W podstawie prawnej tej uchwały przywołano § 40 pkt 1 Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, zgodnie z którym „członkostwo Związku ustaje w razie wystąpienia członka ze Związku”. W ramach procedury występowania członków Związku, określonej w Statucie Związku, istotne znaczenie ma także § 41 Statutu stanowiący, iż „członkowie Związku powinni oznajmić zamiar wystąpienia ze Związku najpóźniej na 3 miesiące przed dniem wystąpienia”.*

*Ze względu na fakt, iż do dnia 16 czerwca 2010 r. do Związku Gmin Zagłębia Miedziowego nie wpłynęła z Gminy Chocianów informacja o zamiarze wystąpienia ze Związku, Zarząd Związku powziął wątpliwość, czy Gmina Chocianów zachowała procedurę wystąpienia ze Związku określoną w Statucie. W związku z powyższym Zarząd Związku, pismem z dnia 24.06.2010 r., wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego o zajęcie stanowiska w ramach sprawowanego nadzoru w przedmiocie uchwały Nr LII/297/2010 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia ze Związku Gmin Zagłębia Miedziowego.*

*W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski uznał, iż „w ocenie organu nadzoru nie może być wątpliwości, że zamiar wystąpienia Gminy Chocianów ze Związku został oznajmiony (...). Tym samym został dochowany statutowy termin powiadomienia Związku o zamiarze wystąpienia ze Związku”. Powyższe stanowisko Wojewody Dolnośląskiego wpłynęło do Biura Związku w dniu 18.08.2010 r.*

*Ze względu na okres przedwyborczy Zarząd Związku zdecydował o nie wszczynaniu procedury zmiany statutu. Po ogłoszeniu ostatecznych wyników wyborów samorządowych, Zarząd niezwłocznie podejmie działania zmierzające do wykreślenia Gminy Chocianów ze Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego.”*

Zadania Związku zostały wymienione w § 7 Statutu, są to: „1) współpraca w zakresie infrastruktury technicznej, 2) podejmowanie wspólnych działań w zakresie ochrony środowiska naturalnego, 3) (skreślony), 4) współpraca w zakresie rozwoju oświaty, kultury, sportu rekreacji i turystyki, 5) podejmowanie działań na rzecz rozwoju gospodarczego gmin – członków Związku, 6) podejmowanie działań na rzecz promocji Związku, 7) współpraca w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, 8) wspólne występowanie do osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na terenie związku, a w szczególności do KGHM „Polska Miedź” S.A. w sprawach związanych z ochroną środowiska, obszarami górnictwymi, opłatami eksploatacyjnymi, podatkiem od nieruchomości, itp., 9) współpraca z organizacjami pozarządowymi, 10) współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz administracją rządową, 11) współpraca w zakresie pozyskiwania funduszy



europiejskich lub innych funduszy zewnętrznych oraz realizacja w oparciu o nie wspólnych zadań.”

Zarząd Związku wykonuje zadania przy pomocy Biura Zarządu Związku i jednostek organizacyjnych Związku (§ 22a ust. 1 Statutu).

Według prowadzonego rejestru uchwał Zgromadzenia Związku, w okresie od początku 2006 r. do chwili obecnej, nie podejmowano uchwał o utworzeniu jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych.

Oświadczenie woli w imieniu Związku w zakresie zarządu mieniem składa Przewodniczący Zarządu i jeden członek Zarządu. Czynność prawna, na podstawie której Związek zaciąga zobowiązania pieniężne, wymaga kontrasygnaty głównego księgowego Związku lub osoby przez niego upoważnionej (§ 25 Statutu).

## 2. Wewnętrzne regulacje organizacyjne

Biuro Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (*d. Biuro, Biuro Zarządu lub Biuro Zarządu Związku*) było finansowane bezpośrednio z budżetu Związku, w sposób jak dla jednostek budżetowych.

Statut Biura został przyjęty uchwałą Nr II/15/07 Zgromadzenia Związku Gmin z dnia 23 lutego 2007 r., a następnie zmieniony uchwałą Nr III/23/07 Zgromadzenia Związku z dnia 19 kwietnia 2007 r. Powyższa zmiana dotyczyła sposobu ogłoszenia Statutu do publicznej wiadomości (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego w tej sprawie – pismo znak NK.II.0911-7/188/07 z 30 marca 2007 r.).

Zgodnie z § 3 Statutu Biura Związku, organizację i zasady funkcjonowania Biura określa regulamin organizacyjny nadany w drodze uchwały przez Zgromadzenie Związku.

Regulamin Organizacyjny Biura Związku Gmin został nadany uchwałą Nr II/16/07 Zgromadzenia Związku z 23 lutego 2007 r., a następnie zmieniony uchwałą Nr XIII/53/09 Zgromadzenia Związku Gmin z 26 lutego 2009 r. W zakresie przepisu § 6 ust. 1 pkt 6 ww. Regulaminu Organizacyjnego dotyczącego zadań i kompetencji Przewodniczącego Zarządu, we fragmencie: „(...) reprezentowanie Związku w postępowaniu sądowym i administracyjnym, a także przed Trybunałem Konstytucyjnym i organami administracji rządowej”, Wojewoda Dolnośląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze o niezgodności tych zapisów z obowiązującym prawem (pismo znak NK.II.0911-7/186/07 z 30 marca 2007 r.).

Struktura organizacyjna Biura Zarządu określała obecnie 9 stanowisk pracy, w tym: 3 dla kierownictwa biura: Przewodniczący Zarządu, Główny Księgowy Związku, Kierownik Biura oraz 6 dla pozostałych pracowników: Stanowisko ds. administracyjno-biurowych, Stanowisko ds. finansowo-księgowych, Stanowisko ds. koordynacji projektów, Stanowisko ds. górnictwa, Stanowisko ds. projektów telekomunikacyjnych, Stanowisko ds. promocji (Rozdział III § 9 i załącznik Nr 1 Regulaminu). Ilość i wielkość etatów dla tych stanowisk została określona wg ostatniego stanu – uchwałą Nr 49/09 Zarządu Związku Gmin z 29 października 2009 r. (wymóg § 11 Regulaminu). Dla stanowisk: ds. górnictwa, ds. projektów telekomunikacyjnych wielkość etatów wynosiła odpowiednio 2/3 i 3/4 etatu, a dla pozostałych stanowisk po 1 etacie. Obecny stan zatrudnienia wynosił 10 osób, z tego Stanowisko ds. górnictwa zajmowały 2 osoby (po 1/3 etatu), pozostałe stanowiska – po 1 osobie. Na Stanowisku ds. administracyjno-biurowych występowało zastępstwo na czas usprawiedliwionej nieobecności dotychczasowego pracownika („umowa o pracę w zastępstwie” z dnia 1 marca 2010 r.).

Zadania i kompetencje dla kierownictwa Biura oraz zadania dla pozostałych stanowisk pracy określał Regulamin Organizacyjny. Bardziej szczegółowo zostały one określone w przyjętych zakresach czynności.

Pracą Biura Zarządu kieruje przewodniczący Zarządu; wykonuje w imieniu pracodawcy czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników biura (§ 5 Regulaminu).



Kierownik Biura Zarządu Związku posiadała upoważnienie Przewodniczącego Zarządu wydane na podstawie § 22a ust. 2 Statutu Związku, w formie Zarządzenia Nr 3/2004 z 5 marca 2004 r., do prowadzenia bieżących spraw Biura Zarządu, a w szczególności do podpisywania dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz korespondencji pomiędzy Związkiem, a gminami należącymi do Związku, w sprawach związanych z działalnością Biura Zarządu – zgodnie z zakresem upoważnienia udzielonego Przewodniczącemu przez Zarząd Związku na podstawie uchwały Nr 5/2004 z 4 marca 2004 r.

Z prowadzonej w Biurze książki kontroli wynikało, że od ostatniej kontroli RIO w 2006 r. zostały przeprowadzone 3 kontrole związane z prowadzoną gospodarką finansową Związku. Były to kontrole: 1/ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy w zakresie tematyki: „Zgłaszanie do ubezpieczeń, deklarowanie składek, wystawianie zaświadczeń”, 2/ Najwyższej Izby Kontroli Delegatura we Wrocławiu w zakresie tematyki: „Gospodarowanie mieniem przez związki międzygminne w latach 2003 – 2009 (I półrocze)”, 3/ Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w zakresie tematu: „Kontrola projektu pt. *Zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci z terenu ZGZM*”.

Poprzednią kontrolę gospodarki finansowej Regionalna Izba Obrachunkowa przeprowadziła od 19 września do 30 października 2006 r. W jej wyniku zostało wystosowanych 21 wniosków pokontrolnych w piśmie WK.660/240/K-51/06 z 5 grudnia 2006 r. Ponowne monity Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczyły udzielenia odpowiedzi w zakresie niektórych wniosków, tj. pismo znak WK.660/240/K-51/06/07 z 9 stycznia 2007 r. (wnioski Nr: 1, 2, 3, 4 i 15), pismo znak WK.660/240/K-51/06/07/08 z 11 grudnia 2008 r. (wniosek Nr 1). Informacje o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych Przewodniczący Zarządu Związku przekazał kolejnymi pismami: znak ZGZM.0911-2/05 z 5 stycznia 2007 r., znak ZGZM.0911-2/05 z 31 stycznia 2007 r., znak ZGZM.0911-2/05 z 27 lutego 2007 r., znak ZGZM.0911-2/05 z 30 grudnia 2008 r.

Realizację wniosków pokontrolnych wydanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu, sprawdzono i opisano poniżej, w zakresie odpowiadających im tematycznie zagadnień.

### 3. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej

Procedury kontroli wewnętrznej zostały sporządzone w formie pisemnej, głównie jako element składowy (w formie załączników) dokumentacji opisującej przyjęte w Związku Gmin zasady (politykę) rachunkowości. W okresie od początku 2009 r. do chwili obecnej, obowiązywały one w formie zarządzeń wprowadzonych przez Przewodniczącego Zarządu Związku, tj.:

- 1) zarządzenie Nr 27/2007 z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli finansowej w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach (uchylona z dniem 1 kwietnia 2010 r. zarządzeniem Nr 6/10 Przewodniczącego Zarządu z 31 marca 2010 r.);
- 2) zarządzenie Nr 28/2007 z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach, ze zmianami wprowadzonymi kolejnymi zarządzeniami Przewodniczącego Zarządu Związku: Nr 2/2008 z 8 stycznia 2008 r., Nr 7/2008 z 15 lutego 2008 r., Nr 8/2008 z 31 marca 2008 r., Nr 14 z 25 lipca 2008 r., Nr 17/2008 z 14 listopada 2008 r., Nr 19/2008 z 29 grudnia 2008 r., Nr 3/09 z 16 stycznia 2009 r., Nr 18/2009 z 17 lipca 2009 r., Nr 37a/2009 z 23 września 2009 r., Nr 2a/2010 z 14 stycznia 2010 r., Nr 6/10 z 31 marca 2010 r., Nr 13/2010 z 23 września 2010 r., obejmujące:
  - „Metody wyceny aktywów i pasywów w ciągu roku i na dzień bilansowy”, w załączniku



Nr 1,

- „Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, w załączniku Nr 2,
- „Opis systemu przetwarzania danych oraz systemu służącego ochronie danych osobowych”, w załączniku Nr 3,
- „Sposób sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, w załączniku Nr 4,
- „Sposób prowadzenia gospodarki majątkiem trwałym, Inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, w załączniku Nr 5,
- „Sposób prowadzenia gospodarki kasowej w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach, w załączniku Nr 6,
- „Sposób ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, w załączniku Nr 7,
- „Wzory własnych dokumentów przyjętych do stosowania w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, w załączniku Nr 8,
- „Szczególne zasady rachunkowości środków z europejskiego funduszu społecznego dla projektu pn. *Równać szanse – poszerzenie oferty edukacyjnej szkół podstawowych na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach* realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w załączniku Nr 9,
- „Szczególne zasady rachunkowości środków z Europejskiego Funduszu Społecznego dla projektu pn. *Zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci z terenu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego* realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w załączniku Nr 10.

Obok powyższych zarządzeń regulujących przyjęte zasady rachunkowości i procedury kontroli wewnętrznej, w Biurze Związku funkcjonowały ponadto: „Regulamin pracy komisji przetargowej powoływanej w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” oraz „Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro”, wprowadzone zarządzeniami Przewodniczącego Zarządu, odpowiednio Nr 20/2009 z 3 sierpnia 2009 r. i 5/2010 z 31 marca 2010 r.

Odrębnym zarządzeniem Nr 16/2010 Przewodniczącego Zarządu Związku z 8 października 2010 r. określono „System kontroli zarządczej w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”. Według § 4 ust. 1 zarządzenia jw.: „wszystkie ustanowione w Biurze Związku Gmin (...) procedury wewnętrzne (instrukcje, regulaminy, zarządzenia, zakresy czynności, upoważnienia itp.) stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (...) Wykaz podstawowej dokumentacji dotyczącej kontroli zarządczej w Biurze Związku zawarto w załączniku nr 1 do niniejszego zarządzenia.”. W wykazie tym, obok „Regulaminu udzielania zamówień publicznych do 14 000 euro”, nie wymieniono funkcjonującego w Biurze Związku ww. „Regulaminu pracy komisji przetargowej powoływanej w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”, ustalającego postępowanie w obszarze podejmowanych działań dotyczących wyboru wykonawców udzielanych zamówień publicznych powyżej 14 000 euro.

Przepisy wewnętrzne zostały omówione przy badaniu poszczególnych zagadnień, objętych ich regulacją.

Przewodniczący Zarządu Związku w piśmie z 3 września 2007 r. powierzył obecnej Główniej Księgowej „wszystkie obowiązki z zakresu rachunkowości (z wyłączeniem



odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury)", na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obecnie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w związku z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j.: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), a Główna Księgowa dokumentując podpisem (bez daty) oświadczyła, że „(...) przyjmuje odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości (...)”.

### **Realizacja wniosków pokontrolnych:**

Wniosek pokontrolny Nr 1 dotyczył doprecyzowania w Statucie Związku zapisów o realizacji zadań przyjętych przez Związek, oraz dostosowania do nich wysokości składek wnoszonych przez członków stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Jak wynikało z przedłożonej dokumentacji w tej sprawie, kolejne zmiany Statutu Związku, w tym dotyczące przyjętych do realizacji zadań (wymienionych w § 7 Statutu) oraz zasad udziału w kosztach wspólnej działalności (o których mowa w: § 8, § 29 Statutu), zostały poddane nadzorowi Wojewody Dolnośląskiego. Od czasu ostatniej kontroli RIO w 2006 r. miał miejsce jeden przypadek wniesienia zastrzeżenia w powyższym zakresie, ze strony organu nadzoru. W skardze Wojewody Dolnośląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, na podjęcie w uchwale Nr IV/24/07 Zgromadzenia Związku z dnia 10 września 2007 r., niektórych uregulowań z istotnym naruszeniem prawa, zakwestionowany został m.in. przepis § 7 pkt 3 Statutu, powodujący istotne naruszenie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis, którego treść brzmiała, iż: „Do zadań związku należy (...) podejmowanie wspólnych działań w zakresie szkolenia administracji samorządowej”, został skreślony ze Statutu, a skarga Wojewody, w tym także dotycząca pozostałych zastrzeżeń, została w całości uwzględniona przez Związek. Kserokopia dokumentacji sprawy ujęta w **aktach kontroli część B Nr I-1, strony 1-31.**

Wniosek pokontrolny Nr 2. Uchwałą Nr III/20/07 Zgromadzenia Związku z dnia 19 kwietnia 2007 r. postanowiono o likwidacji Międzygminnego Zakładu Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Sp. z o. o.; wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Związku. Na podstawie przedłożonych kontrolującym dokumentów z procesu likwidacyjnego spółki jw. ustalono, co następuje:

- Podczas zwołanego 25 lipca 2007 r. w Polkowicach, w obecności notariusza, nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki Międzygminny Zakład Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Spółka z o.o. z s. w Polkowicach, podjęto uchwałę o jej rozwiązaniu i postawieniu w stan likwidacji z dniem 25 maja 2007 r.; powołano likwidatora w osobie Hadriana Bucyk (repertorium A nr 2821/2007),
- W dniu 12 listopada 2007 r. Związek Gmin zawarł z Kancelarią Radcy Prawnego QLQ Hadrian Bucyk z s. w Polkowicach umowę w przedmiocie „czynności związanych z likwidacją Międzygminnego Zakładu Gospodarki Odpadami Zielone Zagłębie Miedziowe spółka z o.o.”, wg zakresu wymienionego w § 1 ust. 1 umowy; wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły na kwotę 5.000,00 zł,
- W odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Zarządu Związku znak ZGZM L.dz. 73/08 z 24 stycznia 2008 r., likwidator spółki jw. pismem z 11 lutego 2008 r. poinformował o stanie zaawansowania przedmiotu umowy jw., w tym o dokonaniu wpisu o likwidacji spółki do KRS oraz zamieszczeniu w tym przedmiocie ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym z dnia 20 grudnia 2007 r. - Nr 247 poz. 15753, ponadto podsumował, iż „(...) przewidywany termin Zgromadzenia, na którym zostanie przedłożone sprawozdanie likwidacyjne to kwiecień br. [2008 r.] Po tym Zgromadzeniu złożony zostanie do Krajowego Rejestru Sądowego wniosek o wykreślenie Spółki z rejestru przedsiębiorców,



a po uzyskaniu postanowienia w tym przedmiocie dokonane zostaną czynności mające na celu wykreślenie Spółki z ewidencji podatkowej oraz Urzędu Statystycznego.”,

- Odrębnym pismem z 30 września 2008 r., likwidator zwrócił się do Związku Gmin o zabezpieczenie w budżecie Związku kwoty 50.000,00 zł „celem ukończenia likwidacji Spółki.”; brak było szczegółowego uzasadnienia konieczności zarezerwowania i wydatkowania ww. kwoty; wg adnotacji z 4 listopada 2008 r. Przewodniczącego Zarządu na ww. piśmie, sprawa przedmiotowego wniosku likwidatora miała zostać poddana pod obrady Zarządu Związku,
- Z zapisów protokołu Nr 26/8 z posiedzenia Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z 13 listopada 2008 r. wynikało, że Zarząd Związku wstrzymał się z decyzją w sprawie likwidacji MZGO „Zielone Zagłębie Miedziowe”, do czasu otrzymania opracowania pn. „Koncepcja systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla Gmin ZGZM”, które zlecone zostało firmie ProGEO Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, z umownym terminem oddania opracowania do 29 grudnia 2008 r.

**Akta kontroli część B Nr I-4, strony 41-49** stanowią uwierzytelnione kserokopie: uchwały Nr III/20/07 Zgromadzenia Związku z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącej likwidacji MZGO, protokołu Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 25 lipca 2007 r. (repertorium A nr 2821/2007), umowy z 12 listopada 2007 r. z likwidatorem MZGO, pism likwidatora z 11 lutego 2008 r. i 30 września 2008 r., wyciągu z protokołu Nr 26/8 z posiedzenia Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z 13 listopada 2008 r.

Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, kontrolujący zwrócił się do Przewodniczącego Związku o wyjaśnienie kwestii likwidacji Międzygminnego Zakładu Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Spółka z o.o. z s. w Polkowicach, a w szczególności: aktualnego stanu tego procesu, stanu realizacji rzeczowej i finansowej umowy z likwidatorem spółki, w tym zasadności wnioskowanego przez likwidatora zabezpieczenia kwoty 50.000 zł w budżecie Związku. (**akta kontroli część B Nr I-5, strony 50-51**). Przewodniczący do powyższego odniósł się następująco:

*„Odnosnie zapytania, na jakim etapie znajduje się proces likwidacji Międzygminnego Zakładu Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” sp. z o.o. informuję, że:*

*- Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, IX Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2007 r. sprawy z wniosku Międzygminnego Zakładu Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Sp. z o.o. w likwidacji o zmianę danych w Krajowym Rejestrze Sądowym, postanowił wpisać likwidację w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców (sygn. Akt.WR.IX Ns – REJ.KRS/021142/07/293),*

*- w Monitorze Sądowym i Gospodarczym z dnia 20 grudnia 2007 r. – Nr 247 (2844) zostało zamieszczone ogłoszenie wymagane przez Kodeks spółek handlowych pod pozycją 15753 o następującej treści:*

*„Uchwałą Zgromadzenia Wspólników Spółki pod firmą Międzygminny Zakład Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” Sp. z o.o. z siedzibą w Polkowicach z dnia 25 maja 2007 r. postanowiono rozwiązać Spółkę i otworzyć jej likwidację. Tym samym wszystkich wierzycieli wzywa się, aby zgłosili swe wierzytelności w terminie trzech miesięcy od daty wystawienia niniejszego ogłoszenia, w związku z czym, przewidywany termin zakończenia procesu likwidacji przypada na maj bieżącego roku”.*

*W dniu 30 września 2008 r. do Biura Związku wpłynął wniosek p. Hadriana Bucyk, który na podstawie umowy z dnia 12.11.2007 r. występuje w charakterze likwidatora, o zabezpieczenie w budżecie Związku kwoty 50.000 zł celem ukończenia likwidacji Spółki. Wniosek ten został skierowany pod obrady Zarządu Związku. Na posiedzeniu w dniu 13.11.2008 r. Zarząd Związku podjął decyzję o wstrzymaniu procesu likwidacji Spółki MZGO „Zielone Zagłębie*



Miedziowe" do czasu otrzymania opracowania pn. „Koncepcja systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla Gmin ZGZM” oraz aktualizacji „Planu Gospodarki Odpadami”. Dokumenty te były opracowywane na zlecenie Związku przez proGEO sp. z o.o. we Wrocławiu. Pierwsze z opracowań zostało zakończone i odebrane w dniu 31.03.2009 r., natomiast drugie opracowanie (aktualizacja Planu Gospodarki Odpadami) w dniu 16.02.2010 r. Procedura uchwalania PGO przez wszystkie gminy Związku na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w związku z art. 14 ust. 11 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, trwała do listopada bieżącego roku. W dniu 9 listopada 2010 r. dokument ten został przyjęty przez Zgromadzenie Związku (Uchwała nr XXII/81/10) i tym samym zakończył się proces przyjmowania Planu Gospodarki Odpadami. Na jednym z najbliższych posiedzeń Zarząd Związku podejmie dalsze kroki zmierzające do zakończenia procesu likwidacji Międzygminnego Zakładu Gospodarki Odpadami „Zielone Zagłębie Miedziowe” sp. z o.o.

Odnośnie zapytania drugiego informuję, że umowa zawarta w dniu 12 listopada 2007 r. z Kancelarią Radcy Prawnego QLQ Hadrian Bucyk z siedzibą w Polkowicach jest umową bezterminową w takim znaczeniu, że Wykonawca umowy ma w ramach tej umowy do wykonania określone czynności, natomiast nie ma określonego terminu do ich wykonania. Jest to uzasadnione ze względu na długotrwały proces likwidacji spółki. Umowa nie została zrealizowana finansowo, gdyż likwidator nie zakończył czynności likwidacyjnych. Ponadto § 4 umowy nie pozwala Wykonawcy na odstąpienie od realizacji umowy, gdyż wystąpiłby po jego stronie obowiązek zapłaty kar umownych.

W dniu 30 września 2008 r. Wykonawca złożył wniosek o zabezpieczenie w budżecie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego kwoty 50.000 zł tytułem opłacenia kapitału spółki, co jest konieczne do zakończenia procesu likwidacji spółki.”

Wniosek pokontrolny Nr 3 zobowiązywał do zarejestrowania i opublikowania zmiany Statutu Związku, przyjętej uchwałą Nr VI/17/2003 Zgromadzenia Związku z 17 listopada 2003 roku. Stwierdzono jego wykonanie. Zmiany Statutu wprowadzone powyższą uchwałą Związku zostały zarejestrowane przez MSWiA (pismo DAP/7153-9(1)/2007/BC z 16 maja 2007 roku) i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 144 z 14 czerwca 2007 r. pod poz. 1867.

Wniosek pokontrolny Nr 4 dotyczący wystąpienia do Zgromadzenia Związku o nadanie statutu dla Biura Związku został wykonany. Szczegóły w tym zakresie zostały zawarte w pkt 2 niniejszego rozdziału protokołu.

Wniosek pokontrolny Nr 5. Aktualny Regulamin Pracy Biura Związku, wprowadzony zarządzeniem Nr 13/2009 Przewodniczącego Zarządu Związku z dnia 9 czerwca 2009 r., w zakresie zapisów dotyczących określenia pracodawcy dla pracowników Biura Związku, zawierał spójne uregulowania z obowiązującymi w tym względzie przepisami art. 7 w związku z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458). Podobnie w tej kwestii stanowiły Statut Biura Związku i Regulamin Organizacyjny Biura Związku.

## II. KSIĘGOWOŚĆ I SPRAWOZDAWCZOŚĆ BUDŻETOWA

### 1. Stan i kompletność urzędzeń księgowych

Dokumentacja o przyjętych zasadach rachunkowości (art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości)

Związek posiadał dokumentację opisującą zasady (politykę) rachunkowości, przyjętą zarządzeniem Nr 28/2007 Przewodniczącego Zarządu Związku z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach (ze zmianami). Obejmowały one



m.in.:

- metody wyceny aktywów i pasywów w ciągu roku i na dzień bilansowy oraz ustalania wyniku finansowego (załącznik Nr 1 do zarządzenia),
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w Związku Gmin z wykazem tych ksiąg (zbiorem), w tym Zakładowy Plan Kont dla budżetu j.s.t. i jednostki budżetowej – Biura Związku, ustalający wykazy kont ksiąg głównych z przyjętymi w nich zasadami klasyfikacji zdarzeń, zasadami prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami ksiąg głównych (załącznik Nr 2 do zarządzenia),
- opis systemu przetwarzania danych oraz system służący ochronie danych osobowych, w którym zawarto także uregulowania odnośnie przechowywania i udostępniania dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych (załącznik Nr 3 do zarządzenia).

Zgodnie z uregulowaniami ujętymi w § 2 ust. 1 i ust. 2 załącznika Nr 2 do ww. zarządzenia Nr 28/2007, księgi rachunkowe w Związku Gminnym od 1 stycznia 2008 r. są prowadzone z wykorzystaniem programu komputerowego „Księgowość Budżetowa” autorstwa Zakładu Systemów Informatycznych SIGID z Poznania; dokładny opis przeznaczenia tego programu, sposobu jego działania (reguł, obliczeń, ewidencji kontroli i wydruku danych) i inne, zawarte są w instrukcji do tego programu, przekazanej przez ZSI SIGID.

Kolejnymi zmianami do zarządzenia Nr 28/2007 Przewodniczącego Zarządu Związku z 27 grudnia 2007 r. „w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości (...)”, rejestrowane były numery aktualizacji zmian używanego programu do obsługi księgowej Związku, w tym ostatnia: „SIGID - 25”. Zgodnie jednak z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, przy określaniu sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w opisie systemu informatycznego winna być podawana wersja oprogramowania. Na dzień kontroli wersja używanego programu do obsługi księgowej Związku Gmin, to: „KB 2.35d”. W trakcie kontroli, zarządzeniem Nr 19/2010 Przewodniczącego Zarządu Związku z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zmian w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, w załączniku Nr 2 do ww. zarządzenia Nr 28 Przewodniczącego Związku z dnia 27 grudnia 2007 r., wprowadzono zmianę w § 2 ust. 1 polegającą na określeniu aktualnej i prawidłowej wersji stosowanego oprogramowania do prowadzenia ksiąg rachunkowych (KB 2.35d).

Odrębnym zarządzeniem Nr 15/2009 Przewodniczącego Zarządu z dnia 15 czerwca 2009 r. w jednostce wprowadzone zostały: „Instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Biurze Związku Gmin Zagłębia Miedziowego” (załącznik Nr 1 do zarządzenia), „Polityka bezpieczeństwa zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych” (załącznik Nr 2 do zarządzenia).

Dla ewidencji operacji i stanów pieniężnych budżetu Związku Gmin i Biura Zarządu Związku – jako jednostki budżetowej prowadzone były odrębne rachunki bankowe, odpowiednio: 133 (nr 83 8669 0001 0142 9797 2000 0001) i 130 (nr 98 8669 0001 2014 0142 9798 0001). Przyjęte w zakresie konta 130 zasady rachunkowości określały prowadzenie ewidencji stanu środków budżetowych oraz obrotów na rachunku bankowym jednostki budżetowej z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Ewidencja szczegółowa zaś do tego konta określała jego podział na subkonta: dochodów budżetowych i wydatków budżetowych. Rozliczanie dochodów i wydatków z budżetem Związku przeprowadzanych przez konto 130 jednostki budżetowej, ustalono na właściwych kontach: 222-„Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223-„Rozliczenie



wydatków budżetowych”.

Operacje gospodarcze w urządzeniach księgowych Związku grupowane były m.in wg utworzonego podziału ewidencyjnego na następujące „jednostki” i przypisane im kody księgowe: 01 – związek gmin JST, 02 – związek gmin JB, 03 – związek gmin JB w. niewygasające, 04 – program „PŁYWAM”, 05 – równać szanse SP – związek, 06 – równać szanse SP – biuro, 07 – edukacja przedszkolna – związek i 08 – edukacja przedszkolna – biuro. Jednak, w przyjętych zasadach rachunkowości brak było wskazanego wyżej podziału w odniesieniu do „jednostek” od „01” do „04” (wymóg odnośnie sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych: art. 10 ust. 1 pkt 3b ustawy o rachunkowości).

## **2. Prawidłowość i terminowość zapisów w ewidencji księgowej**

### Prawidłowość dowodów księgowych

Kontrolą objęto przestrzeganie wymogów formalnych dla dowodu księgowego, określonych w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i w wewnętrznych instrukcjach pn.: „Sposób sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”, „Sposób prowadzenia gospodarki kasowej w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach” - stanowiących odpowiednio załączniki Nr 4 i Nr 6 do zarządzenia Nr 28/2007 Przewodniczącego Zarządu z 27 grudnia 2007 r. Jako próbę przyjęto nw. wyciągi bankowe dla obrotów konta 130-”Rachunek bieżący jednostek budżetowych” (Biuro Związku) i raporty kasowe dla wydatków Biura Związku, z załączonymi dowodami źródłowymi i dziennikami obrotów za okres od 17 grudnia 2009 r. do 15 stycznia 2010 r.:

a/ wyciągi bankowe do rachunku bieżącego jednostki budżetowej - Biura Związku (nr rachunku: 98 8669 0001 2014 0142 9798 0001):

- Nr 215 z 17.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1375 - 1381/1,
- Nr 216 z 18.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1398,
- Nr 217 z 21.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1416 - 1416/1,
- Nr 218 z 22.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1419 - 1428,
- Nr 219 z 23.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1430,
- Nr 220 z 28.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1437 - 1450,
- Nr 221 z 29.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1452 - 1460,
- Nr 222 z 30.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1462 - 1467,
- Nr 223 z 31.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1469 - 1470/1,
- Nr 1 z 04.01.2010 r. z dowodami księgowymi: 9,
- Nr 2 z 06.01.2010 r. (operacje na rachunku wewnątrz banku),
- Nr 3 z 08.01.2010 r. z dowodami księgowymi: 12,
- Nr 4 z 11.01.2010 r. z dowodami księgowymi: 16,
- Nr 5 z 12.01.2010 r.,
- Nr 6 z 14.01.2010 r. z dowodami księgowymi: 19 – 21,
- Nr 7 z 15.01.2010 r.

b/ raporty kasowe dla wydatków Biura Zarządu Związku:

- Nr 33 za okres 11-20.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1400 – 1414,
- Nr 34 za okres 21-31.12.2009 r. z dowodami księgowymi: 1478 – 1481,
- Nr 1/2010 za okres 01-10.01.2010 r. z dowodami księgowymi: 13 – 14.

Ujęte pod ww. wyciągami bankowymi i raportami kasowymi dowody księgowe dokumentujące dokonanie operacji gospodarczych spełniały wymogi prawidłowego dowodu księgowego, o których mowa w powołanych wyżej przepisach.



Oprócz powyższego dokumenty jw. zostały sprawdzone pod względem merytorycznym formalnym i rachunkowym. Wystąpił jeden przypadek przeprowadzenia kontroli formalno-rachunkowej listy płac: „L13/10000 TRZYNASTKA ZGZM – Administracja styczeń 2010” (łączna kwota naliczenia 37.032,44 zł) przez inspektora ds. finansowo-księgowych, podczas gdy zgodnie z § 9 ust. 5 instrukcji pn. „Sposób sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”, która do 31 marca 2010 r. stanowiła załącznik Nr 4 do zarządzenia Nr 28/2007 Przewodniczącego Zarządu z 27 grudnia 2007 r. - sprawdzanie list płac pod względem formalno-rachunkowym należało do obowiązków Głównego księgowego Związku.

Zgodnie z § 9 ust. 2 i załącznikiem Nr 1 pkt 3 obecnej instrukcji pn. „Sposób kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”, która w załączniku Nr 4 do zarządzenia Nr 28/2007 Przewodniczącego Zarządu zastąpiła instrukcję jw., obowiązek sprawdzania pod względem formalno-rachunkowym dowodów stanowiących podstawę księgowania przypisano pracownikowi ds. finansowo-księgowych. Należy w tym miejscu dodać, że ww. pracownik dokonujący sprawdzenia dokumentów pod względem formalno-rachunkowym jest jednocześnie osobą sporządzającą listy płac w Biurze Zarządu Związku, co koliduje ze skuteczną kontrolą wewnętrzną w tym zakresie. W trakcie kontroli, zarządzeniem Nr 19/2010 Przewodniczącego Zarządu Związku z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zmian w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, w załączniku Nr 4 do ww. zarządzenia Nr 28 Przewodniczącego Związku z dnia 27 grudnia 2007 r., wprowadzono zmianę w § 7 ust. 5 pkt 6 polegającą m.in. na tym, że lista płac powinna być podpisana przez głównego księgowego pod względem formalno-rachunkowym.

Kontrola dowodów źródłowych pod ww. wyciągami bankowymi wykazała ponadto, że jako dowody księgowe stanowiące podstawę dokonywanych wydatków bieżących Biura, stosowane były: „oświadczenia o używaniu telefonu komórkowego do celów służbowych” i „oświadczenia o używaniu prywatnego sprzętu komputerowego do celów służbowych”, na podstawie zawartych z pracownikami Związku umów cywilno-prawnych na zasadzie „ryczałtu”. Dowody te jednak nie zostały wymienione w przyjętych zasadach rachunkowości i procedurach kontroli wewnętrznej, wśród stosowanych dowodów księgowych (niewypełnianie celu kontroli zarządczej, o którym mowa art. 68 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. oraz w § 2 pkt 1) wewnętrznego zarządzenia Nr 16/2010 Przewodniczącego Zarządu z 8 października 2010 r. „w sprawie systemu kontroli zarządczej w Związku (...)). Zestawienie obowiązujących w 2009 r. i okresie I-III kw. 2010 r. umów w sprawie ww. ryczałtów i ich realizacja finansowa w tym okresie, stanowi **akta kontroli część B Nr II-1 strona 52.**

Znajdujące się pod skontrolowanymi, odpowiednimi wyciągami bankowymi i raportami kasowymi rachunki kosztów podróży służbowych, zostały rozliczone z zastosowaniem obowiązujących przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.). Niemniej stwierdzono, że o ile w instrukcji pn. „Sposób sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (...)”, która obowiązywała do 31 marca 2010 r., zawarto prawidłowe uregulowania o terminowości rozliczania kosztów delegacji przez pracowników, to w obowiązującej w Związku Gmin instrukcji pn. „Sposób kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych (...)” w § 7 ust. 3, ust. 4 pkt 8) i pkt 10), określony 7 dniowy termin dotyczący rozliczania przez pracowników kosztów podróży - liczony od dnia zakończenia podróży służbowej, był niezgodny z terminem określonym w § 8a ust. 2 powołanego



rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r.

Ponadto § 7 ust. 4 pkt 10 „Sposobu kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych (...)”, określający, iż „podstawą zwrotu kosztów przejazdu wyznaczonym środkiem transportu jest załączenie biletu lub rachunku za bilet, stanowiącego dowód poniesienia wydatku (...)” pozostawał niespójny z § 8a ust. 3 ww. rozporządzenia, gdyż nie uwzględniał przypadku, w którym pracownik może złożyć do rozliczenia kosztów podróży pisemne oświadczenie o dokonanym wydatku i przyczynach braku jego udokumentowania, w sytuacji gdy uzyskanie takiego dokumentu (rachunku) nie było możliwe.

### Terminowość i prawidłowość zapisów księgowych

Spełnianie wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w zakresie terminowości i prawidłowości zapisów księgowych sprawdzono na podstawie ww. wyciągów bankowych i raportów kasowych z załączonymi dowodami księgowymi, stanowiącymi podstawę dokonania operacji gospodarczych. Zapisy w księdze głównej odpowiednio dla kont „130” i „101” dokumentowały zdarzenia w ujęciu systematycznym, w kolejności chronologicznej (wymóg art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości).

### **3. Sprawozdawczość budżetowa**

Kontrolą objęto zgodność z ewidencją księgową w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, danych zaprezentowanych za 2009 r. w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27S i Rb-28S Biura Zarządu Związku odpowiednio o dochodach i wydatkach budżetowych.

Z uwagi na to, że jak opisano powyżej w pkt 1 (ostatni akapit) niniejszego rozdziału, w przyjętych zasadach rachunkowości nie został określony podział ewidencyjny wg „jednostek Nr: 01, 02, 03, 04”, kontrolujący zwrócił się z zapytaniem do Głównej Księgowej Związku Gmin z następującym zapytaniem: „Na podstawie jakich ksiąg rachunkowych zostały sporządzone sprawozdania jednostkowe Biura Zarządu Związku odpowiednio Rb-27S i Rb-28S – oba z 10 stycznia 2010 r?”. Główna Księgowa na powyższe udzieliła następującej odpowiedzi:

„(...) sprawozdania jednostkowe Biura Związku Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od 01 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. z dnia 10 stycznia 2010 r. zostały sporządzone na podstawie ewidencji analitycznej do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” obejmującej wyodrębnione kodami jednostki organizacyjne:

02 – Związek Gmin JB (Biuro Związku),

04 - Program „Pływam” (dofinansowany z Ministerstwa Sportu),

06- Równać szanse SP -Biuro (Projekt „Równać szanse – poszerzenie oferty edukacyjnej szkół podstawowych z terenu Związku” dofinansowany ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki),

08 – Edukacja przedszkolna -Biuro (Projekt „Zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci z terenu Związku” dofinansowany ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki).

Zgodnie z powyższym zbiorcze kwoty dochodów i wydatków na dzień 31 grudnia 2009 r. według wymienionych kodów wynosiły następująco:

1/ Dochody:

- kwota 3.904.050,40 zł – kod 02,

- kwota 50.000,00 zł – kod 04,

- kwota 606.925,98 zł – kod 06,

- kwota 427.345,07 – kod 08;

2/ Wydatki:

- kwota 3.516.123,31zł – kod 02,

- kwota 104.434,05 zł – kod 04,

- kwota 601.931,28 zł – kod 06,

- kwota 499.094,58 – kod 08.



*Łącznie dochody na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosiły 4.988.321,45zł, natomiast wydatki – 4.721.583,22 zł. Kwoty zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowych RB-27S i RB-28S.*

*W 2009 r. zarówno dochody, jak i wydatki były realizowane w ramach zadań Biura Związku, a powyższe rozbitcie wyniku z konieczności prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla realizowanych przez Związek projektów na podstawie umów zawartych z poszczególnymi Instytucjami. (...)" - akta kontroli część B Nr II-2, strony 53-86 .*

Sprawdzono, w odniesieniu do ogólnych kwot, zgodność zbiorczej sprawozdawczości budżetowej z urzędzeniami księgowymi, dotyczącą wykonania budżetu Związku Gmin za 2009 r. Wykazane na dzień 31 grudnia 2009 roku dane w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t. (odpowiednio dochody: 5.013.673,95 zł, wydatki: 5.044.279,22 zł), wynikały z ksiąg rachunkowych budżetu Związku (wydruk z ewidencji księgowej pn „Obroty i salda od konta 133-01-01 do 992-03-04-01-6069-1 od 2009.01 do 2009.12 (...)" ), prowadzonych na kontach: 901-"Dochody budżetu" i 902-"Wydatki budżetu" z uwzględnieniem konta 903-"Niewykonane wydatki" (322.696,00 zł – ustalone uchwałą Nr XVII/63/09 Zgromadzenia Związku Gmin z 28 grudnia 2009 r.).

Wartości wykonanych dochodów i wydatków gminy za 2009 r. zostały odpowiednio przeniesione do sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie j.s.t. z dnia 25.02.2010 r.

Stosownie do obowiązujących przepisów i przyjętych zasad rachunkowości, wykonane dochody, wydatki i niewykonane wydatki roku 2009, zostały przeksięgowane pod datą 31.12.2009 r. w prawidłowych wysokościach odpowiednio na stronę Ma i Wn konta 961-"Niedobór lub nadwyżka budżetu" (PK Nr K090026 z 31.12.2009 r.).

#### **Realizacja wniosków pokontrolnych:**

Wnioski Nr 6 i Nr 7. W dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości w Związku Gmin, ustalony dla budżetu Związku plan kont zawierał wymagane konta dla prawidłowej ewidencji operacji gospodarczych i finansowych Związku i umożliwił sporządzenie właściwych sprawozdań finansowych, w tym bilansu z wykonania budżetu Związku (ostatni bilans z 24 kwietnia 2010 r. przekazany do nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej).

### **III. GOSPODARKA PIENIĘŻNA I ROZRACHUNKI**

#### **1. Gospodarka środkami pieniężnymi**

W okresie objętym kontrolą zasady gospodarki kasowej zostały uregulowane w załączniku Nr 6 do zarządzenia Nr 28/2007 Przewodniczącego ZGZM w Polkowicach z 27 grudnia 2007r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach pn. „Sposób prowadzenia gospodarki kasowej w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”.

Kontrolę kasy w Biurze Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach przeprowadzono w 22.11.2010r. Ustalenia kontroli zawiera odrębny protokół stanowiący załącznik Nr 1 do protokołu kontroli. Nie stwierdzono różnic między ewidencyjnym i faktycznym stanem gotówki w kasie. W trakcie kontroli w kasie znajdowała się gotówka w wysokości 1.000,00 zł pobrana z banku i zaprzychodowana w raporcie kasowym Nr 26/2010r. dnia 18.11.2010r. Rozchód gotówki, stwierdzonej w kasie w trakcie kontroli, nastąpił 22.11.2010r. na podstawie zatwierdzonego dnia 17.11.2010r. wniosku o zaliczkę na pokrycie wydatków zgodnie z poleceniem wyjazdu służbowego Nr 96/10. W przepisach wewnętrznych jednostki tj. w §2 ust. 3 „Sposobu prowadzenia gospodarki kasowej ...”, wskazano iż podjęta



z rachunku bankowego gotówka na pokrycie określonych rodzajowo wydatków a nie zrealizowana w danym dniu może być przechowywana w kasie jednostki, pod warunkiem należytego jej zabezpieczenia, niewykorzystaną gotówkę w całości lub części należy zwrócić w ciągu 7 dni na rachunek bankowy.

### Obrót bezgotówkowy

Obsługę bankową budżetu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego sprawował Bank Spółdzielczy we Wschowie na podstawie umowy zawartej 20.06.2007r. na okres 5 lat od 01.07.2007r. do 30.06.2012r. W § 1 ust. 2 umowy Bank zobowiązał się do otworzenia i prowadzenia 3 wyodrębnionych rachunków Bankowych tj. rachunku bieżącego, rachunku sum depozytowych, rachunku Funduszu Świadczeń Socjalnych. Do umowy zawarto 7 aneksów tj.:

- 1) Aneks Nr 1 z 20.03.2008r. na podstawie Bank zobowiązał się otworzyć i prowadzić rachunek Biura Związku,
- 2) Aneks Nr 2 z 22.12.2008r. na podstawie którego Bank zobowiązał się otworzyć i prowadzić rachunek Środków niewygasających,
- 3) Aneks Nr 3 z 25.03.2009r. na podstawie którego § 1 ust. 2 umowy z Bankiem zawartej 20.06.2007r., dotyczący otworzenia i prowadzenia przez Bank wyodrębnionych rachunków posiadacza otrzymał brzmienie jak w § 1 Aneksu. W Aneksie tym Bank zobowiązał się do prowadzenia 6 rachunków bankowych tj.: rachunku bieżącego, rachunku sum depozytowych, rachunku Funduszu Świadczeń Socjalnych, rachunku Biura Związku, rachunku Środki niewygasające, które były już prowadzone na podstawie umowy z 20.06.2007r. lub Aneksów Nr 1 i 2 (numery tych rachunków nie uległy zmianie). W Aneksie Nr 3 dodano nowy rachunek „Równać szanse- poszerzenie oferty edukacyjnej szkół podstawowych na terenie ZGZM w Polkowicach”.
- 4) Aneks Nr 4 z 22.04.2009r. na podstawie którego § 1 ust. 2 umowy z Bankiem, dotyczący prowadzenia przez Bank wyodrębnionych rachunków posiadacza otrzymał brzmienie jak w § 1 Aneksu. W Aneksie tym Bank zobowiązał się do prowadzenia 7 rachunków bankowych, z których 6 wymieniono powyżej w pkt 3, dotyczącym Aneksu Nr 3. W Aneksie Nr 4 dodano rachunek „Zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci z terenu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego”.
- 5) Aneks Nr 5 z 12.06.2009r. dotyczący zmiany siedziby Związku.
- 6) Aneks Nr 6 z 17.12.2009r. dotyczący podobnie jak Aneksy Nr 3 i 4 zmian w § 1 ust. 2 umowy z Bankiem w zakresie prowadzenia wyodrębnionych rachunków bankowych. W Aneksie tym Bank zobowiązał się do prowadzenia 7 rachunków bankowych. Zmiana polegała na dodaniu rachunku „Opracowanie dokumentacji aplikacyjnej o uzyskanie dofinansowania na inwestycję pn. Budowa subregionalnej sieci IT na obszarze ZGZM” i braku wskazania rachunku „Środków niewygasających”.
- 7) Aneks Nr 7 z 30.12.2009r., w którym zmiana polegała na ponownym zobowiązaniu się Banku do prowadzenia rachunku „Środków niewygasających”, któremu nadano inny numer, w porównaniu z rachunkiem „Środków niewygasających” funkcjonującym wcześniej.

Zgodnie z Aneksem Nr 7 Bank zobowiązał się do prowadzenia 8 rachunków bankowych tj. rachunku bieżącego, rachunku sum depozytowych, rachunku Funduszu Świadczeń Socjalnych, rachunku Biura Związku, rachunku „Równać szanse (...)”, rachunku „Zwiększenie dostępu (...)”, rachunku „Opracowanie dokumentacji (...)”, rachunku „Środki niewygasające”. Aneks nr 7 wszedł w życie 30.12.2009 r.

Wykaz funkcjonujących rachunków bankowych, odpowiadające im konta księgowe oraz ich stany na 31 grudnia 2009r. oraz 30 września 2010r. stanowi akta kontroli część B Nr III-1, strony 87-88.



Związek zawarł 11.06.2010r. umowę rachunku lokaty terminowej w złotych z Bankiem Spółdzielczym w Przemkowie. Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 i 2 umowy minimalna kwota warunkująca prowadzenie rachunku lokaty terminowej wynosi 500 zł, a każda wniesiona wpłata stanowi odrębną lokatę. Jak wynika z 2 dokumentów „Potwierdzenie wniesienia wpłaty na lokatę”, stanowiących zgodnie z § 4 umowy jej integralną część w dniach:

- 06.08.2010r. wniesiony został wkład 1.200.000,00 zł na okres 3 miesięcy,
- 24.09.2010r. wniesiono lokatę w wysokości 1.300.000,00 zł również na okres 3 miesięcy,

Saldo konta 133-01-03- „Lokata terminowa” na 30.09.2010r. wynosiło 2.500.000 zł. W § 5 umowy wskazano, że iż odsetki naliczane są ostatniego dnia trwania okresu umownego, za okres od dnia wpłaty do dnia poprzedzającego dzień wypłaty. W powyższych sprawach Zarząd Związku podjął uchwały Nr 20/10 z 5 sierpnia 2010r. w sprawie lokowania wolnych środków budżetowych w wysokości 1.200.000 zł oraz Nr 27/10 z 23 września 2010r. w sprawie lokowania wolnych środków budżetowych w wysokości 1.300.000 zł.

Na dzień 31.12.2009r. stany ewidencyjne środków na odpowiednich kontach księgowych były zgodne z wyciągami bankowymi oraz z potwierdzeniem sald rachunków bankowych na 31.12.2009r. oznaczonym datą 04.01.2010r. Na dzień 30.09.2010r. saldo na rachunku bankowym budżetu zgodnie z wyciągiem bankowym wynosiło 127.237,89 zł, a wartość saldo księgowego konta 133- „Rachunek budżetu”- 2.652.237,89 zł, w tym lokaty na koncie analitycznym 133-01-03 2.500.000,00 zł i dotacja na koncie 133-05-1- „DOTACJA„SPOŁ. INFORMACYJNE” 25.000,00 zł (różnica pomiędzy kwotą 2.652.237,89 zł, a sumą kwot 2.500.000,00 zł i 25.000,00 zł dawały wynik 127.237,89 zł). Zgodnie z ustną informacją udzieloną przez Głównego Księgowego do rachunków bankowych lokat terminowych bank nie przekazywał wyciągów bankowych, przekazał „Potwierdzenia wniesienia wpłaty na lokatę”. W pozostałych przypadkach stany ewidencyjne środków na odpowiednich kontach księgowych były zgodne w wyciągami bankowymi.

## 2. Gospodarka drukami ścisłego zarachowania

Zasady gospodarki drukami ścisłego zarachowania zostały określone załączniku Nr 7 do zarządzenia Nr 28/2007 Przewodniczącego ZGZM w Polkowicach z 27 grudnia 2007r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach pn. „Sposób ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach”.

Kontrolę stanu druków ścisłego zarachowania przeprowadzono 22.11.2010r. Wyniki kontroli zawiera odrębny protokół stanowiący **załącznik Nr 2** do niniejszego protokołu kontroli. W wyniku kontroli stwierdzono zgodność pomiędzy stanem ewidencyjnym a faktycznym druków ścisłego zarachowania.

Ewidencję druków ścisłego zarachowania prowadziła Kierownik Biura, posiadająca w zakresie czynności podpisanym 15.02.2008r. zadania polegające na prowadzeniu ewidencji druków ścisłego zarachowania (czeki gotówkowe, arkusze spisu z natury, druki KP i KW, karty drogowe).

## Realizacja wniosków pokontrolnych:

W zakresie realizacji wniosku nr 8 dotyczącego sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-NDS na podstawie ksiąg rachunkowych, zgodnie z przepisami § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781), a od 02.08.2010r. przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) kontroli poddano sprawozdania Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku



2009 oraz za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2010. Jak stwierdzono sprawozdania sporządzano na podstawie ksiąg rachunkowych.

W zakresie realizacji wniosku nr 9 dotyczącego uzupełnienia lub dokonania zmian w „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych”, stwierdzono że został wykonany. Zasady wystawiania zastępczych dowodów wypłaty KW- „Kasa wypłaci” wraz ze wskazaniem osób upoważnionych do ich wystawiania, osób upoważnionych do kontroli raportów kasowych oraz sposób dokumentowania przekazania raportów kasowych z kasy Głównemu Księgowemu lub Kierownikowi Biura zawarto w Instrukcji pn. „Sposób prowadzenia gospodarki kasowej w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach” stanowiącej załącznik Nr 6 do zarządzenia Nr 28/2007. Zgodnie z jej zapisami zastępcze dowody wypłat KW nie mogą być wystawiane przez kasjera, lecz wyłącznie przez pracownika ds. administracyjno-biurowych lub osobę upoważnioną (§ 4 ust. 2), raport kasowy podlega kontroli przez Kierownika Biura, a następnie oryginał z dowodami kasowymi zostaje przekazany do Głównego księgowego, który potwierdza jego odbiór: „Otrzymałem. Data i podpis” i zatwierdza raport. W zakresie części wniosku dotyczącego uzupełnienia przepisów wewnętrznych dotyczących dokumentów dołączanych do raportów kasowych zamiast dowodów kasowych wyłączonych z dokumentacji kasowej (np. list wypłat diet) oraz wzorów dokumentów, stosowanych w celu wypłaty diet, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą do wypłaty diet dla członków Zgromadzenia Związku i Zarządu Związku stosowano listy płac sporządzane w Związku dla wypłaty diet w programie komputerowym SIGID, co było zgodne z § 10 ust. 1 Instrukcji pn. „Sposób sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach” stanowiącej załącznik Nr 4 do zarządzenia Nr 28/2007 oraz § 7 ust. 5 pkt 1 obowiązującej od 1 kwietnia 2010r. Instrukcji pn. „Sposób kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Związku Gmin Zagłębia Miedziowego” stanowiącej załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 6/10. Listy, które były poddawane kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej oraz zatwierdzane do wypłaty przechowywano w odrębnym zbiorze dokumentów. Dla potrzeb udokumentowania operacji kasowych drukowano kolejne egzemplarze tych list płac, które były załączane do raportów kasowych. Na nich osoby pobierające gotówkę w kasie potwierdzały jej odbiór.

W zakresie realizacji wniosku nr 10 dotyczącego egzekwowania podawania daty odbioru gotówki z kasy przez osoby, którym została wypłacona, w celu prawidłowego udokumentowania operacji kasowych oraz rozważenia możliwości powierzenia obowiązku kontroli dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym, a zwłaszcza dowodów kasowych, innemu pracownikowi niż pracownik wykonujący obowiązki kasjera, celem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gotówkowego od strony formalnej, stwierdzono że w poddanych kontroli raportach kasowych Nr 26/2009 za okres od 1 do 10 października 2009r., Nr 27/2009 za okres od 11 do 20 października 2009r., Nr 28/2009 za okres od 21 do 31 października 2009r., Nr 16/2010 za okres od 1 do 10 lipca 2010r., Nr 17/2010 za okres od 11 do 31 lipca 2010r. osoby pobierające z kasy gotówkę wskazywały datę jej odbioru, z jednym wyjątkiem dotyczącym dokumentu „Lista płac- Diety Zgromadz-rycz. ZGZM-Zgromadzenia” lipiec 2010 (dks 853), ujętego pod raportem kasowym Nr 17/2010, gdzie osoba pobierająca nie wskazała daty odbioru. W zakresach czynności Inspektora ds. finansowo-księgowych, pełniącego również funkcję kasjera, podpisanych przez pracownika 01.04.2008r. i 01.07.2009r. był zapis, zgodnie z którym do jego zadań należało sprawdzanie dokumentów pod względem formalnym i rachunkowym, z wyłączeniem rozchodowych dowodów kasowych i dowodów do wypłaty wynagrodzeń i diet.

W celu zbadania realizacji wniosku nr 11 dotyczącego prowadzenia ewidencji należności z tytułu wpłat gmin na koncie 221- „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na podstawie „deklaracji naliczenia udziałów wnoszonych na rzecz Związku” oraz podawanie



na deklaracjach kwoty przypisu lub odpisu do ujęcia w księgach rachunkowych i dokumentowanie sprawdzenia deklaracji, stosownie do wymogów określonych przepisami art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy z 29 września 1994r. o rachunkowości, sprawdzono operacje na koncie analitycznym 221-02-2900-03- „Gmina Grębocice” w okresach od: 2009.01 do: 2009.12 i od 2010.01 do: 2010.09. oraz deklaracje naliczenia udziałów z 08.10.2008r., 15.01.2009r., 04.03.2009r., 14.10.2009r., 18.01.2010r., 10.03.2010r. przekazane przez gminę Grębocice. Stwierdzono że wniosek został wykonany, ewidencję na koncie prowadzono na podstawie ww. deklaracji, na których podawano kwoty należne do ujęcia w księgach rachunkowych oraz dokumentowano ich sprawdzenie.

#### IV. WYDATKI BUDŻETOWE

Jak wynika ze zbiorczego sprawozdania Rb-28S za okres od początku roku do 31 grudnia roku 2009 plan wydatków po zmianach wyniósł 5.653.395,00 zł, przy wykonaniu 5.044.279,22 zł, co stanowiło 89,2% planu. Według zbiorczego sprawozdania Rb-28S za okres od początku roku do 30 września roku 2010 plan wydatków po zmianach wyniósł 7.060.090,00 zł, przy wykonaniu 4.853.901,95 zł, co stanowiło 68,7%.

##### 1. Wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników

Kontrolą objęto wynagrodzenia wszystkich pracowników Biura Zarządu Związku według stanu na 31.10.2010r. Zestawienie zatytułowane „Wykaz płac kierownictwa i pracowników Biura Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach (stan na dzień 31 października 2010r.)”, w którym określono należne wynagrodzenia ww. osób, ujęto w **aktach kontroli część B Nr IV-1, strony 89-90.**

Od dnia 1 stycznia 2009r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458), a od 1 kwietnia 2009r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398).

##### Wynagrodzenie Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego

Z Przewodniczącym Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach zawarto stosunek pracy na podstawie wyboru. W aktach osobowych przewodniczącego znajdowała się uchwała Nr I/4/07 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach z 4 stycznia 2007r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach oraz pismo ZGZM.1111-2/07 z 08.01.2007r. dotyczące nawiązania z Przewodniczącym stosunku pracy na podstawie wyboru.

Wysokość miesięcznego wynagrodzenia Przewodniczącemu określiło Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach w uchwale Nr XIII/54/09 z 26 lutego 2009r. Zgodnie z przepisem §1 uchwały Przewodniczącemu przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny według 8 stawki w wysokości 200% najniższego wynagrodzenia zasadniczego, dodatek specjalny w wysokości 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, dodatek za wieloletnią pracę według obowiązujących przepisów. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego były zgodne z kwotami wynikającymi z załącznika Nr 3 do ww. rozporządzenia z 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pn. „Wykaz stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych urzędniczych, pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów, minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, maksymalny poziom wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i



*maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę*” (II Tabela pozostałe stanowiska w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatu), w starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich, w biurach związków jednostek samorządu terytorialnego, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie wyboru).

Uchwałą Nr XIII/54/09 Zgromadzenie Związku przyznało Przewodniczącemu Zgromadzenia dodatek specjalny w wysokości 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Jako podstawa prawna w uchwale wskazany został m.in. art. 36 ust. 3 ustawy z 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458) oraz § 26 Statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach. W przepisie art. 36 ust. 3 ww. ustawy określono osoby, którym przysługuje dodatek specjalny tj.: wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa. Przepis §26 Statutu wskazywał, iż w sprawach nieuregulowanych w Statucie do przewodniczącego Zarządu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące wójtów i burmistrzów.

Stanowiska przewodniczącego zarządu związku nie wymieniono w ust. 3 ww. artykułu ustawy o pracownikach samorządowych wśród stanowisk, którym przysługuje dodatek specjalny. W przepisie art. 36 ust. 5 powoływanej ustawy wskazano, iż pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Jak wynika z okazanej kontrolującemu dokumentacji Uchwałą Nr XIII/54/09 z 26 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego przekazano do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu - Wydziału Nadzoru i Kontroli (pismo znak Nr ZGZM 0920-1/1/09 z 04.03.2009 r.). Podobna sytuacja miała miejsce w roku 2007, w którym Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego uchwałą Nr 1/10/07 z 04.01.2007 r. ustaliło Przewodniczącemu Zarządu Związku wynagrodzenie miesięczne wraz ze stałym dodatkiem specjalnym. Uchwałą Nr 1/10/07 z 04.01.2007 r. również przekazano do organu nadzoru pismem znak ZGZM.0903-1/1/07 z 09.01.2007 r. Zgodnie z ustną informacją uzyskaną od Kierownika Biura, w odniesieniu do ww. uchwał nie zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze. Uchwały Zgromadzenia Związku Nr XIII/54/09 z 26 lutego 2009 r., Nr 1/10/07 z 04.01.2007 r. oraz opinia radcy prawnego wykonującego obsługę prawną Związku w powyższej sprawie stanowią **akta kontroli część B Nr IV-2, strony 91-93.**

Przewodniczący Zarządu Związku zarządzeniem Nr 12/2009 z 9 czerwca 2009r. wprowadził Regulamin wynagradzania pracowników zatrudnionych z Biurze Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, który został dwukrotnie zmieniony przez zarządzenia Nr 17/2009 z 17 lipca 2009r. i Nr 3/2010 z 12 lutego 2010r. w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Biurze Związku Gmin Zagłębia Miedziowego. Załącznikiem do regulaminu był „Wykaz stanowisk pracowniczych, w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych i stanowisk urzędniczych, minimalne i maksymalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalne poziomy dodatku funkcyjnego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę”.

Zgodnie z nim w Biurze przewidziane zostały grupy „Kierowniczych stanowisk urzędniczych” tj. Główny Księgowy i Kierownik biura oraz „Stanowisk urzędniczych” tj. Główny specjalista, Inspektor, Podinspektor, Specjalista. Tabelę „Wykaz stanowisk ...” zmieniono dwukrotnie. Zarządzeniem Nr 17/2009 z 17 lipca dodano grupę „Stanowisk doradców i asystentów” tj. Doradcę. Kolejnym zarządzeniem Nr 3/2010 w grupie „Stanowisk Urzędniczych” dodano stanowisko Młodsze referenta. „Wykaz stanowisk pracowniczych...” zawierał przyporządkowaną do każdego ze stanowisk: Kategorię



zaszeregowania, Poziom minimalnego i maksymalnego wynagrodzenia, poziom maksymalnego dodatku funkcyjnego.

Jak określono w § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu dodatek funkcyjny przysługuje pracownikom zatrudnionym na stanowiskach: kierownik biura oraz główny księgowy, jak również może być przyznany pracownikom zatrudnionym na stanowiskach niezwiązanych z kierowaniem zespołem, dla których w tabeli stanowiącej załącznik do regulaminu, przewiduje się dodatek funkcyjny. Zgodnie z § 12 ust. 1 Regulaminu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań pracownikowi może być przyznany dodatek specjalny. W ust. 2 i 3 tego paragrafu wskazano iż przyznaje się go na czas określony, nie dłuższy niż istnienie okoliczności, o których mowa w ust. 1, w kwocie wynoszącej co najmniej 10% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego i nie więcej niż 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego osoby, której dodatek przyznano. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dodatek specjalny może być przyznany w kwocie wyższej niż określona w ust. 2.

Kategorie zaszeregowania i poziomy minimalnego wynagrodzenia w załączniku do Regulaminu pn. „Wykaz stanowisk ...” były zgodne z minimalnym poziomem wynagrodzenia i kategoriami zaszeregowania określonymi w załączniku Nr 3 do ww. rozporządzenia z 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych pn. „Wykaz stanowisk, w tym stanowisk kierowniczych urzędniczych, pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów, minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, maksymalny poziom wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania i maksymalny poziom dodatku funkcyjnego, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę”.

Kategorie zaszeregowania oraz przyporządkowane im kwoty wynagrodzenia w Tabeli „Wykaz płac kierownictwa i pozostałych pracowników ...”, stanowiącym akta kontroli mieściły się w przedziale minimalnego i maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, określonym w „Wykazie stanowisk pracowniczych...” stanowiącym załącznik do Regulaminu wynagradzania.

Głównemu Księgowemu oraz Inspektorowi ds. finansowo-księgowych Przewodniczący Zarządu przyznał określony kwotowo dodatek specjalny na okres od 01.08.2010r. do 31.12.2010r. (pisma ZGZM.1111-21/10 z 28.07.2010r.- do Głównego Księgowego oraz ZGZM.1111-22/10 z 28.07.2010r.) w związku z powierzeniem dodatkowych zadań związanych z realizacją projektu „Zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dzieci z terenu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Kwota dodatku specjalnego dla Głównego Księgowego i Inspektora stanowiła odpowiednio 41,6% i 47,6% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Zgodnie z ww. przepisami (§ 12 ust. 2 i 3) w szczególnie uzasadnionych przypadkach dodatek specjalny może być przyznany w kwocie wyższej niż 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. W ww. pismach przyznających dodatki powołano jako podstawę prawną §12 ust. 3 Regulaminu wynagradzania. Pismo nie zawierało uzasadnienia faktycznego wskazującego jakie wystąpiły szczególne przypadki, uzasadniające przyznanie dodatku specjalnego w kwocie wyższej niż 40% łącznie wynagrodzenia i dodatku funkcyjnego.

Dodatek specjalny przyznany został również dwóm pracownikom wymienionym w pozycji 7 i 8 tabeli „Wykaz płac kierownictwa i pozostałych pracowników...” na okres od 01.07.2010r. do 31.12.2010r. z tytułu zwiększenia zakresu zadań związanych z opracowywaniem wniosków i uwag do projektu nowelizacji ustawy Prawo geologiczne i