

Zbiorcza informacja o wynikach działalności kontrolnej RIO w 2013 r.

W 2013 r. kontrolami kompleksowymi objęto 19 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 12 gmin, miasto na prawach powiatu, 5 powiatów oraz województwo samorządowe. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 342 nieprawidłowości, z czego 91 to uchybienia, natomiast 251 stanowiło istotne naruszenie prawa (dla porównania w 2012 r. stwierdzono 409 nieprawidłowości, w tym 148 uchybień oraz 261 istotnych naruszeń prawa). Podczas wymienionych kontroli ujawniono 32 przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych (w 2012 r.- 35 przypadków). W jednej jednostce stwierdzono przypadek rażącego naruszenia prawa noszący znamiona przestępstwa (w 2012 r. nie stwierdzono takich przypadków).

W 2013 r. **skutki finansowe** stwierdzonych nieprawidłowości były stosunkowo wysokie i określone zostały na łączną kwotę **650 054,81 zł**. Dla porównania, w jednostkach kontrolowanych w roku poprzednim były one znacznie niższe i zamknęły się kwotą 137 143,59 zł. Jeśli zważyć, że w szeregu ustaleń kontrolnych nie sposób dokonać wymiaru finansowego w szczególności w stwierdzanych nieprawidłowościach związanych z gospodarowaniem mieniem czy z ewidencją księgową, a wiele nieprawidłowości, szczególnie formalnych czy dokumentacyjnych, nie daje się zwymiarować w zakresie rezultatów finansowych, to kwota ustalonych skutków może budzić niepokój.

Wyniki kontroli realizacji dochodów podatkowych

Łączne dochody podatkowe jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego objętych kontrolą RIO w 2013 r. wyniosły 550 167 tys. zł. W tej kwocie dochody z tytułu podatków: od nieruchomości, środków transportowych oraz rolnego stanowiły 157 660 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości skutkowały uszczupleniem wpływów do budżetów kontrolowanych jednostek z tytułu podatków i opłat o kwotę 31 709 zł. Jedną z najczęściej stwierdzanych przez inspektorów RIO w Opolu w 2013 r. nieprawidłnością, podobnie jak w roku poprzednim, było nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Nieprawidłowość tę stwierdzono w 5 kontrolowanych jednostkach.

Wyniki kontroli realizacji dochodów majątkowych

W 2013 r. jednostki objęte kontrolą uzyskały, w związku z gospodarowaniem mieniem, dochody w wysokości 200 693 tys. zł, przy czym ponad połowa z tej kwoty (103 898 tys. zł) to dochody majątkowe osiągnięte przez województwo samorządowe.

Z gospodarowaniem mieniem wiąże się również zagadnienie inwentaryzacji, poprzez którą dokonuje się porównania stanu rzeczywistego ze stanem ewidencyjnym (księgowym) i w ten sposób umożliwia się urealnienie tej ewidencji. Nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji stwierdzano w 13 jednostkach objętych kontrolą. W dwóch kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów.

Nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹ przy sprzedaży nieruchomości stwierdzono w ponad połowie kontrolowanych jednostek, co stanowi najliczniejszą grupę nieprawidłowości stwierdzanych w tym zakresie. Wiele niezgodności z przepisami prawa stwierdzano podczas kontroli treści ogłoszeń o przetargach na zbycie nieruchomości. W blisko połowie kontrolowanych jednostek nie zawierały one wszystkich przewidzianych przepisami informacji.

Wyniki kontroli działań gmin mających wpływ na wielkość przyznanych subwencji

Wielkość subwencji przyznawanych jednostkom samorządowym jest uzależniona od osiągniętych przez nie dochodów, a co za tym idzie, również elementów zmniejszających uzyskiwane dochody budżetowe. Do czynników mających bezpośredni wpływ na obniżenie poziomu uzyskiwanych dochodów należały: obniżenie górnych stawek podatków, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych oraz wydawanie przez organ podatkowy decyzji, na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, w zakresie umarzania zaległości podatkowych, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności podatków.

Działania gmin, mające wpływ na wielkość przyznanych im subwencji, sprowadzały się w istocie do rzetelnego zebrania i przedstawienia danych niezbędnych do sformułowania wniosków o subwencję, a następnie sporządzenia ich zgodnie z przepisami. Nieprawidłowości w zakresie przedstawienia błędnych danych dotyczących naliczania subwencji, mogą skutkować podjęciem przez Ministra Finansów decyzji o zmniejszeniu kwoty przyznanej subwencji.

Badanie w przedmiotowym zakresie zostało przeprowadzone podczas 13 kontroli kompleksowych gmin zrealizowanych w 2013 r. Zakres kontroli obejmował przede wszystkim sprawdzenie prawidłowości ustalenia skutków finansowych, wynikających z zastosowania przez organ podatkowy ulg i zwolnień podatkowych, umorzeń zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności podatków. W następnym etapie,

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.)

kontrolowano rzetelność danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S (za 2012 r.), sporządzanych przez kontrolowane j.s.t.

Nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie stwierdzono w 3 skontrolowanych jednostkach, podczas gdy w 2012 r. nieprawidłowości tego rodzaju zostały ujawnione w 4 jednostkach. W porównaniu do kilku wcześniejszych lat zaobserwować można wyraźne zmniejszenie ilości jednostek, w których podczas kontroli stwierdzono te nieprawidłowości, bowiem w roku 2011 było ich 13, natomiast w roku 2010 – 11. Nieprawidłowości najczęściej polegały na wykazaniu w sprawozdaniach błędnej kwoty skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie umorzenia zaległości podatkowych bądź też skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień podatkowych wprowadzonych uchwałą rady.

Zawyżenie skutków finansowych decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa na kwotę 2 657,81 zł ujawniono w jednej jednostce, natomiast zaniżenie o łączną kwotę 174 464,72 zł wykazanych skutków finansowych stwierdzono w 3 jednostkach.

Porównanie stwierdzonych w trakcie kontroli w roku 2013 skutków finansowych w łącznej bezwzględnej kwocie 177 122,53 zł do lat wcześniejszych wskazuje na systematyczny jej spadek. Suma, ujawnionych podczas kontroli przeprowadzonych w 2012 r., błędnie podanych kwot w sprawozdaniach Rb-PDP sporządzonych na koniec roku budżetowego, wyniosła 203 685,04 zł, podczas gdy w roku 2010 była to kwota 379 860,27 zł., a w 2011 r. kwota 682 133,17 zł.

Kontrolowane jednostki dokonały w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych korekt błędnie sporządzonych sprawozdań.

W wyniku ujawnienia opisanych nieprawidłowości, RIO w Opolu, na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, skierowała do Ministra Finansów informacje o stwierdzonych błędach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji. Do dnia sporządzenia niniejszego raportu, Minister Finansów nie wydał decyzji o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej. Takiej decyzji nie wydano również w latach 2013-2012. W 2011 r. Minister Finansów wydał jedną decyzję o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2011 r. o kwotę 50 896,00 zł i potrąceniu nienależnie otrzymanej kwoty w okresie styczeń – sierpień 2011 r. w wysokości 33 936,00 zł, natomiast w 2010 r. dwie decyzje o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej o łączną kwotę 94 306,00 zł i potrąceniu nienależnie otrzymanych kwot w okresie styczeń – kwiecień 2011 r. w wysokości 31 436,00 zł.

Wyniki kontroli w zakresie wykorzystania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego

Jednym z zagadnień podlegających kontroli regionalnych izb obrachunkowych jest prawidłowość wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji otrzymywanych na realizację zadań.

W 2013 r. w tym zakresie przeprowadzono badania w trakcie 17 kontroli kompleksowych gospodarki finansowej gmin i powiatów (5 powiatów, 5 gmin miejsko-wiejskich i 7 gmin wiejskich). Ogólna kwota dotacji otrzymanych przez kontrolowane jednostki wyniosła 475 442 tys. zł. W tej kwocie największą część – 41,8% stanowiły dotacje w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i zagranicznych, które wyniosły 198 955 tys. zł, a następnie dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej - 38,0% w wysokości 180 874 tys. zł.

Przedmiotem kontroli były m.in. działania w zakresie prawidłowości sporządzania wniosków o przyznanie dotacji, ujmowania w planie finansowym otrzymanych dotacji w prawidłowej wysokości i w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej, prawidłowość wydatkowania środków oraz rozliczania dotacji, jakie otrzymały kontrolowane j.s.t. w 2011 i 2012 roku. W odniesieniu do dotacji na zadania zlecone badano zagadnienia związane z otrzymywaniem, wydatkowaniem oraz rozliczeniem dotacji przyznanej na wypłatę zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, dotacji z zakresu spraw obywatelskich (USC, ewidencja ludności), z zakresu prowadzenia i aktualizacji rejestru wyborców oraz dotacji przeznaczonych na usługi geodezyjno-kartograficzne.

W wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości stwierdzono w 2 gminach województwa opolskiego. Dotyczyły one naruszenia przepisów ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej².

Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości przy wykorzystaniu przez j.s.t. innych dotacji celowych.

Wyniki kontroli realizacji wydatków bieżących

Prawidłowość dokonywania wydatków bieżących zbadano szczegółowo w trakcie 19 kontroli kompleksowych przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego.

W 2013 r. wydatki bieżące kontrolowanych jednostek wyniosły 1 423 648 tys. zł, z czego wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły kwotę 684 975 tys. zł. Kontrole obejmowały swoim zakresem m.in. zagadnienia związane z prawidłowością naliczania i wypłacania pracownikom wynagrodzeń, terminowością opłacania składek na

² Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. Nr 52, poz. 379 ze zm.).

ubezpieczenia społeczne oraz przestrzeganiem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań i do dokonywania wydatków. Badaniem objęto również zagadnienie dotyczące udzielania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych wraz z ich rozliczeniem.

Niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracownikom stwierdzono w 14 kontrolowanych jednostkach. Polegały one głównie na wypłacaniu wynagrodzeń i nagród pracownikom w nieprawidłowych wysokościach. Skutki finansowe tych nieprawidłowości wyniosły 1 552,71 zł, z czego zawyżono pracownikom wynagrodzenia o kwotę 1 343,71 zł, a zaniżono o 209,00 zł.

Przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań ujawniono w 7 kontrolowanych jednostkach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. zawierania przez kierowników jednostek umów, z których płatności wykraczały poza rok budżetowy, pomimo braku upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikających z tych umów.

Z uwagi na ujawnione w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości dotyczące przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych skierowano 3 zawiadomienia wskazujące 4 osoby odpowiedzialne za jej naruszenie.

W efekcie działań kontrolnych, w zakresie wydatków bieżących, w 7 jednostkach ujawniono nieprawidłowości dotyczące przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³. W wymienionych jednostkach łączna kwota wydatków przekraczających wartość upoważnienia wyniosła 66 448,87 zł.

Kontrole realizacji wydatków bieżących w zakresie terminowości opłacania składek na ubezpieczenia społeczne ujawniły, iż w 2 jednostkach doszło do nieterminowego regulowania składek w łącznej kwocie 10 175,59 zł.

Prowadząc kontrole w przedmiocie rozliczania kosztów podróży służbowych ujawniono nieprawidłowości finansowe w 8 badanych jednostkach.

Kontrole w zakresie udzielania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych ujawniły nieprawidłowości w 9 kontrolowanych jednostkach. Dotyczyły one w szczególności ustalania wysokości dotacji dla jednostek oświatowych, których organem prowadzącym są podmioty inne niż j.s.t. oraz naruszenia procedur przy przeprowadzaniu otwartych konkursów ofert. Łączna kwota skutków finansowych tych nieprawidłowości w 2013 roku wyniosła 248 648,90 zł.

³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 168) zwana dalej **uondfp**.

W 5 jednostkach stwierdzono przypadki nieprawidłowego rozliczania dotacji, polegające m.in. na nieterminowym przekazywaniu informacji o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania dotacji, niepełnej kontroli wykorzystania dotacji oraz przyjmowaniu rozliczeń niezgodnie z obowiązującym wzorem.

Wyniki kontroli realizacji zadań inwestycyjnych

Zagadnienia związane z realizacją zadań inwestycyjnych zostały poddane badaniu podczas wszystkich 19 kontroli kompleksowych oraz 3 kontroli problemowych przeprowadzonych w 2013 r. Ogółem wydatki kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. wyniosły 1 768 710 tys. zł, w tym wydatki majątkowe 345 061 tys. zł, a wydatki inwestycyjne 320 176 tys. zł. Dla porównania, wydatki ogółem j.s.t. skontrolowanych w 2012 r. wyniosły 1 052 546 tys. zł, w tym wydatki majątkowe 158 021 tys. zł, a wydatki inwestycyjne 146 900 tys. zł.

Zgodnie z przyjętymi do stosowania tezami kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, badanie wydatków majątkowych sprowadza się do oceny prawidłowości działania j.s.t. w zakresie przygotowania zadania inwestycyjnego, poprzedzonego analizą celowości i racjonalności jego realizacji, ujęcia w budżecie, określenia zadań inwestora i wykonawcy, a także sporządzenia dokumentacji i prawidłowej ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z realizowanym zadaniem. Ponadto, kontrola realizacji zadań inwestycyjnych obejmuje także wydatki związane z finansowaniem bądź współfinansowaniem projektów inwestycyjnych ze środków UE, a w szczególności, prawidłowości stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych⁴.

Ocenie poddano 57 inwestycji związanych z budową i remontami budynków oraz przebudową infrastruktury drogowej. Łączne nakłady inwestycyjne poniesione na te zadania zamknęły się w kwocie 98 085 tys. zł, a źródłami finansowania inwestycji były środki własne jednostek samorządu terytorialnego, dotacje z budżetu państwa oraz środki z UE.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości, ujawnione podczas przeprowadzonych kontroli w 7 jednostkach, dotyczyły sporządzania dowodów OT.

Inne nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie dotyczyły niewprowadzenia bądź nieterminowego wprowadzania do ksiąg rachunkowych zdarzeń polegających na ujęciu na stanie środków trwałych zakończonych zadań inwestycyjnych i skutkowały naruszeniem przepisów art. 20 ust. 1 uor. Bezpośrednim powodem wystąpienia tych nieprawidłowości, ustalonym przez kontrolujących, było niesporządzenie dokumentacji rozliczeniowej bądź nieterminowe jej sporządzenie.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.) - zwana dalej **Pzp**.

W protokołach wskazywano także na brak rzetelności przy dokumentowaniu przebiegu inwestycji jak również przy odbiorze robót. Nieprawidłowości tego typu stwierdzono podczas 4 kontroli.

Podczas kontroli badano także, czy przy wyborze wykonawców zadań inwestycyjnych stosowano ustawę Prawo zamówień publicznych oraz poprawność stosowania procedur wynikających z tejże ustawy. Nieprawidłowości w powyższym zakresie ujawniono w 10 jednostkach. Dotyczyły one głównie dokumentacji z przeprowadzonych postępowań. W żadnym z badanych przypadków nie zakwestionowano zastosowanego trybu udzielenia zamówienia, ani wyboru wykonawcy. Najliczniej występujące nieprawidłowości (7 przypadków) to zastrzeżenia co do publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.

Równie często, jak poprzednie, występowały nieprawidłowości stanowiące naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵ polegające na sporządzaniu protokołów postępowania o udzielenie zamówień publicznych, które nie zawierały wszystkich wymaganych informacji.

Wyniki kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań

Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego było zagadnieniem, którego kontrola w 2013 r. skutkowałą przygotowaniem do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, tak jak w poprzednim roku, znaczącej liczby zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Czyny wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z zaciąganiem zobowiązań stwierdzono w toku co czwartej przeprowadzonej kontroli kompleksowej. Dotyczyły one zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki, zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia oraz zaciągnięcia zobowiązań na realizację zadań wykraczających poza ustawowy katalog zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, co stanowi naruszenie przepisów art. 44 ust. 2, art. 228 oraz art. 261 ufp.

Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia stwierdzono w toku 5 kontroli kompleksowych oraz w ramach 2 kontroli problemowych, przy czym, w niektórych jednostkach wielokrotnie. W jednej z kontrolowanych jednostek stwierdzono 7 takich przypadków. Zakres przedmiotowy nieprawidłowości obejmował zaciąganie zobowiązań pieniężnych, które przekraczały wysokość kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowych jednostki, zobowiązań wieloletnich bez wymaganego upoważnienia oraz zobowiązań na realizację

⁵ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. Nr 223, poz. 1458).

zadań wykraczających poza ustawowy katalog zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Przeprowadzone w 2013 r. kontrole wykazywały również liczne przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań. Nieprawidłowości takie stwierdzono w toku 11 kontroli (7 kompleksowych, 2 doraźnych, 2 problemowych). Nieterminowo regulowano zobowiązania m.in. wobec kontrahentów, dysponentów dotacji. Główną przyczyną zapłaty po terminach płatności wynikających z zawartych umów, był brak środków na rachunkach bankowych oraz wadliwy obieg dokumentów i przepływ informacji.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielonych poręczeń.