

Zbiorcza informacja o wynikach działalności kontrolnej RIO w 2015 r.

W 2015 r. kontrolami kompleksowymi objęto 21 gminnych jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 461 nieprawidłowości, z czego 55 to uchybienia, natomiast 406 stanowiło istotne naruszenie prawa (dla porównania w 2014 r. stwierdzono 432 nieprawidłowości, w tym 15 uchybień oraz 417 istotnych naruszeń prawa). Podczas wymienionych kontroli ujawniono 39 przypadków noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (w 2014 r. – 45 przypadków). W 2015 r. w jednej jednostce stwierdzono przypadki rażącego naruszenia prawa noszące znamiona przestępstwa, skutkujące skierowaniem zawiadomienia do organów ścigania (w 2014 r. nie stwierdzono takich przypadków). Do Ministra Finansów skierowano 8 zawiadomień o nieprawidłowym wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych danych stanowiących podstawę do naliczenia subwencji. Na podstawie wyników kontroli do kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające 190 wniosków do realizacji (w 2014 r. - 230 wniosków).

Analizując przyczyny ujawnionych nieprawidłowości stwierdzić należy, iż były głównie związane z nierespektowaniem obowiązujących przepisów prawa bądź błędną ich interpretacją oraz z niedostatecznym nadzorem nad podległymi służbami ze strony kierownictwa kontrolowanych jednostek.

W 2015 r. **skutki finansowe** stwierdzonych nieprawidłowości osiągnęły kwotę łączną **1 371 602,12 zł**. Dla porównania, w jednostkach kontrolowanych w roku poprzednim były one znacznie niższe, bowiem zamknęły się kwotą 685 053,81 zł. Jeśli zważyć, że dla szeregu ustaleń kontrolnych trudno jest dokonać jednoznacznego wymiaru finansowego, w szczególności w odniesieniu do nieprawidłowości związanych z dokumentacją działań związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym czy z ewidencją księgową, a wiele nieprawidłowości, szczególnie formalnych czy dokumentacyjnych, w ogóle nie daje się zwymiarować w zakresie rezultatów finansowych, to wartość ustalonych skutków finansowych jest wysoka. Dodatkowo fakt, iż kwota ta znacząco wzrosła w stosunku do kwoty z poprzedniego roku nie daje podstaw do optymizmu w zakresie wymierzonych w złotych skutków nieprawidłowości.

Kontrole realizacji **dochodów podatkowych** wskazują, iż nadal najwięcej nieprawidłowości stwierdzanych jest w trakcie badania podatku od nieruchomości. Często stwierdzano nieegzekwowanie obowiązku składania informacji i deklaracji podatkowych, zarówno w podatku od nieruchomości jak i od środków transportowych, a także niepodejmowanie przez organ podatkowy czynności mających na celu dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy. Niekorzystanie z uprawnień, którymi dysponuje

organ podatkowy na podstawie art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa, w konsekwencji przekładało się na dopuszczanie do wystąpienia sytuacji, w których podatnicy składali deklaracje podatkowe z opóźnieniem lub wcale ich nie składali. Na podstawie przeprowadzonych kontroli można stwierdzić, że w niektórych przypadkach podatnicy błędnie klasyfikowali część gruntów, jako niezwiązane lub związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i w sposób nieprawidłowy wykazywali je w deklaracjach. Skutecznym narzędziem zapobiegającym nieprawidłowościom w tym zakresie jest prawidłowa kontrola podatkowa, realizowana w myśl art. 281 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, jednakże w tym zakresie w wielu gminach stwierdzano zaniechania. Mniej liczną grupę nieprawidłowości, w obszarze realizacji dochodów podatkowych stanowiły nieprawidłowości związane z udzielaniem ulg i zwolnień podatkowych oraz niewłaściwym podejmowaniem lub zaniechaniem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zaległości z tytułu podatków i opłat. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości skutkowały uszczupleniem wpływów do budżetów kontrolowanych jednostek z tytułu podatków i opłat o łączną kwotę 975 917,54 zł.

Nadal główną przyczyną występowania nieprawidłowości przy **gospodarowaniu mieniem komunalnym** i uzyskiwania z niego dochodów jest nierespektowanie przepisów prawa, bądź ich błędna interpretacja. Nieprzestrzeganie przepisów w zakresie najmu, dzierżawy i trwałego zarządu zostało stwierdzone w 20 kontrolowanych jednostkach, a w zakresie sprzedaży w 14 jednostkach. Podczas kontroli ujawniane były również nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, a wymierne skutki finansowe tychże nieprawidłowości wyniosły łącznie 20 590,28 zł. Podczas kontroli stwierdzane były, tak jak i w roku poprzednim, nieprawidłowości polegające na nieprzekazywaniu we właściwej formie nieruchomości własnym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. W 8 jednostkach stwierdzono niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości, w 5 nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości, a w 3 niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

Jednym z obszarów, w którym liczba stwierdzonych w 2015 roku nieprawidłowości była najmniejsza było zagadnienie związane z **wykorzystaniem dotacji** przez jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienie to podlegało sprawdzeniu podczas każdej z kontroli kompleksowych, a analiza wyników kontroli w zakresie wykorzystania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego wskazuje, iż na tle lat poprzednich liczba stwierdzanych

nieprawidłowości jak też ich wymiar finansowy są stosunkowo niewielkie, i ta sytuacja nie zmienia się w kolejnych latach.

W 2015 r. **wydatki bieżące** kontrolowanych jednostek wyniosły 507 600 tys. zł, z czego wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły kwotę 238 994 tys. zł. Kontrole obejmowały swoim zakresem m.in. zagadnienia związane z prawidłowością naliczania i wypłacania pracownikom wynagrodzeń, wydatkowania środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych 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 21 kontrolowanych jednostkach. Nieprawidłowości polegały głównie na ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzeń pracownikom w nieodpowiednich wysokościach, bądź na ich bezpodstawnym naliczeniu i wypłaceniu. Skutki finansowe tych nieprawidłowości wyniosły łącznie 7 355,20 zł, co stanowi znaczny spadek w stosunku do poprzedniego roku (97 296,09 zł). Łączna kwota zawyżonych wynagrodzeń wyniosła 6 459,86 zł, a zaniżonych – 895,34 zł. Kontrole realizacji wydatków bieżących w zakresie ustalania i wypłaty diet radnym ujawniły, że w 3 jednostkach wypłacono diety radnym niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W trakcie przeprowadzonych kontroli w 12 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków. W 11 jednostkach dotyczyło to dokonywania wydatków w kwotach przekraczających wielkości ujęte w aktualnie obowiązującym planie finansowym, natomiast w jednej jednostce nieprawidłowość dotyczyła bezpodstawnego dokonywania wydatków.

Kontrole w zakresie udzielania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych ujawniły nieprawidłowości w 11 kontrolowanych jednostkach. Dotyczyły one w szczególności: naruszenia procedur przy przeprowadzaniu otwartych konkursów ofert.

W 6 jednostkach stwierdzono przypadki nieprawidłowego rozliczenia dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Podczas kontroli 7 jednostek stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Polegały one w szczególności na nierespektowaniu uregulowań zawartych w regulaminach ZFŚS ustalonych przez kierowników tych jednostek.

Badanie prawidłowości **realizacji zadań inwestycyjnych** odbyło się w trakcie wszystkich kontroli kompleksowych oraz części kontroli problemowych. Zakres kontroli realizacji zadań inwestycyjnych obejmował ocenę prawidłowości działań poczynwszy od wyboru wykonawców, przez realizację zadań, rozliczenie finansowe, aż do przyjęcia na stan ewidencyjny

zrealizowanych inwestycji. Tradycyjnie najwięcej nieprawidłowości dotyczyło sfery udzielania zamówień publicznych. Do katalogu tych nieprawidłowości należy w szczególności zaliczyć naruszenia przepisów polegające na braku niektórych wymaganych elementów ogłoszeń, specyfikacji istotnych warunków zamówienia albo kosztorysów, na nieprawidłowym określaniu przedmiotu zamówienia, nieprawidłowym ustalaniu kwot wadium i na nieterminowym publikowaniu ogłoszeń. W trakcie 5 kontroli kompleksowych stwierdzono liczne nieprawidłowości w odniesieniu do technicznych wymogów ogłoszeń o zamówieniu, a w 2 stwierdzono przypadki nieprawidłowego określania kwot wadium. Ujawniono także 2 przypadki nieprawidłowego ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, w ten sposób, że wartość szacunkową zamówienia podawano w kwocie brutto.

W 4 skontrolowanych j.s.t. ujawniono nieprawidłowości polegające na nieterminowym ewidencjonowaniu środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji. Niektóre jednostki nie ujmowały w ewidencji wszystkich kosztów związanych z zadaniami inwestycyjnymi, takich jak np. koszty związane ze sporządzeniem dokumentacji technicznej czy też koszty pełnienia nadzoru inwestorskiego. Takie postępowanie zaniżało wartość zadań inwestycyjnych i pozostawało w sprzeczności z zasadami klasyfikacji zdarzeń na koncie 080.

W wyniku kontroli zrealizowanych w 2015 r. stwierdzono w sumie 28 przypadków **zaciągnięcia zobowiązań** przekraczających plan finansowy w 7 jednostkach i jest to wzrost w stosunku do roku poprzedniego, w którym pomimo przeprowadzenia większej liczby kontroli kompleksowych stwierdzono 18 takich przypadków w 6 jednostkach. Ponadto w 3 jednostkach stwierdzono w sumie 21 przypadków nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki. Okoliczności, w jakich doszło do zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym wskazują, na niedostateczną kontrolę nad realizacją planów finansowych jednostek oraz na niewystarczającą znajomość przepisów prawa w tym zakresie. Zaciągnięcie zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki oraz nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych lub finansowych z planem finansowym, skutkowało skierowaniem 3 zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Przeprowadzone w 2015 r. kontrole wykazały również przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań. W sumie w 2015 r. stwierdzono 17 przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań w 2 jednostkach, co wskazuje na utrzymanie tendencji malejącej w zakresie występowania takich nieprawidłowości, gdyż w roku poprzednim stwierdzono 53

przypadki w 5 jednostkach. Łączna kwota nieterminowo uregulowanych zobowiązań, ustalona w trakcie kontroli, wyniosła 148 772,02 zł, jednakże nie stwierdzono przypadków zapłaty karnych odsetek za zwłokę.