

## **Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za 2008 r.**

Ramowy plan pracy Izby wraz z planem kontroli na 2008 rok Kolegium Izby ustaliło uchwałą Nr XXX/48/07 z dnia 27 grudnia 2007 r.

### **I. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych**

#### **1. Zakres nadzoru**

W 2008 roku na terenie objętym nadzorem Izby funkcjonowało **179 podmiotów**, z tego:

- 140 gmin,
- 4 miasta na prawach powiatu,
- 19 powiatów,
- województwo samorządowe,

15 związków międzygminnych (Nowoutworzony i zarejestrowany, w II półroczu 2008 roku Kujawsko-Dobrzyński Związek Gmin nie uchwalił budżetu na 2008 rok i nie podjął w tym roku działalności)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w województwie kujawsko-pomorskim zarejestrowanych było 15 związków międzygminnych, spośród których 9 prowadzi działalność statutową w oparciu o uchwalony budżet. Do związków tych należą:

- Związek Gmin Ziemi Kujawskiej,
- Związek Gmin Zlewni Jeziora Gopło,
- Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin,
- Związek Gmin – Międzygminny Ośrodek Opiekuńczy,
- Związek Gmin Rypińskich z siedzibą w Rypinie,
- Związek Gmin Ziemi Golubsko-Dobrzyńskiej z siedzibą w Golubiu Dobrzyńskim,
- Związek Komunalny Gmin Województwa Toruńskiego
- Kujawsko – Pałucki Związek Miast i Gmin z siedzibą w Inowrocławiu,
- Kujawsko-Dobrzyński Związek Gmin

Faktycznie więc nadzór dotyczył **173 podmioty**.

Zakres przedmiotowy nadzoru w 2008 r. nie uległ zmianie. Izba bada uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- budżetu,
- zmian budżetu,
- procedury uchwalania budżetu,
- układu wykonawczego budżetu,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy,

- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- udzielania pożyczek,
- udzielania poręczeń,
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów,
- zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst,
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych,
- podatków i opłat lokalnych,
- absolutorium.

## 2. Statystyka zbadanych uchwał i zarządzeń

W 2008 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na 31 posiedzeniach zbadało **5 552 uchwały i zarządzenia** organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W stosunku do 2007 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem wzrosła o 2,3% (129 uchwał i zarządzeń).

W 2008 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w wyniku badania nadzorczego uznało 5 406 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego jako podjęte bez naruszenia prawa., co stanowi 97,4% ogółu.

Podobnie jak w latach ubiegłych podstawową grupę badanych uchwał i zarządzeń stanowiły uchwały i zarządzenia w sprawie:

- budżetu i zmian budżetu (61,5%),
- podatków i opłat lokalnych (11,6%),
- zaciągania pożyczek i kredytów (6,3%),
- absolutorium (3,0%).

Kolegium Izby stwierdziło **naruszenie prawa w 146 uchwałach i zarządzeniach (145)\***, w tym:

- w **15 (5)\*** przypadkach stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- w **18 (24)\*** przypadkach stwierdzono nieważność uchwały, w tym:
  - nieważność w części - **10 (18)\***,
  - nieważność w całości - **8 (6)\***,
- w **112 (116)\*** przypadkach kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na dokonanie zmian przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego,
- w 1 przypadku stwierdzono naruszenie prawa z uwagi na upływ roku budżetowego.

Uchwały i zarządzenia podjęte z naruszeniem prawa stanowiły zaledwie 2,6% zbadanych przez kolegium uchwał i zarządzeń (w 2007 r. – 2,7%).

W strukturze rodzajowej uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa, największy udział (61,6%) miały uchwały budżetowe oraz uchwały i zarządzenia zmieniające budżet. Kolegium stwierdziło naruszenie prawa w 21 uchwałach budżetowych i 69 uchwałach i zarządzeniach

---

\* Dane odnoszą się do roku 2007.

zmieniających budżet. Z uwagi na dokonanie zmian przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w 80 przypadkach, Kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do uchwał budżetowych oraz uchwał i zarządzeń zmieniających budżet.

**W uchwałach budżetowych** naruszenie prawa dotyczyło:

- niezgodność zapisów uchwały budżetowej z zapisami załączników powodująca naruszenie zasady jasności i przejrzystości budżetu,
- zawyżenia lub nieokreślenia limitu na zobowiązania z tytułu pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego - art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- ustalenie limitu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, mimo wykazania w planie przychodów nadwyżki dochodów na spłatę przedmiotowych zobowiązań - art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- braku upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki, a termin zapłaty upływa w roku następnym -art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. b ustawy o finansach publicznych.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości **w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet** należało naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych, wynikających z art.:

- 184 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz art. 57 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - wprowadzenie przez organ stanowiący zmian powodujących powstanie deficytu, i nie wskazanie wyniku finansowego oraz źródeł jego pokrycia,
- art. 166 ust. 4 ustawy - dokonanie przez organ wykonawczy zmian w planie wydatków budżetowych, polegających na przeniesieniu środków pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi ujętymi w wieloletnim planie wydatków inwestycyjnych,
- art. 188 ust. 1 pkt 1 ustawy - wprowadzenie przez organ wykonawczy po stronie dochodów środków z wpływów z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących,
- art. 188 ust. 2 pkt 1 ustawy - dokonanie przez organ wykonawczy przeniesień między działami, także zwiększenie planu dochodów i wydatków budżetu z tytułu przyjęcia i rozdysponowania otrzymanych dotacji celowych,
- art. 184 ust. 1 pkt 9 ustawy – zwiększenie przez organ stanowiący deficytu budżetowego, limitów nie uaktualnienie limitów zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu,
- art. 173 ust 2 ustawy – utworzenie przez organ stanowiący rezerwy celowej na inwestycje, w związku z otrzymaniem refundacji wydatków inwestycyjnych poniesionych w roku 2007,

Kolejną co do liczby naruszeń prawa grupę stanowiły **uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych**. Bez naruszenia prawa, zostały podjęte 633 uchwały podatkowe (ogółem – 646), stanowiło to 98,0% ogółu uchwał podatkowych (w 2007r. – 752 zgodne, ogółem 792 uchwały). Kolegium Izby w 13 uchwałach stwierdziło naruszenie prawa i w stosunku do:

- 1 uchwały orzekło o nieważności w całości,
- 5 uchwał orzekło o nieważności w części,

- 4 uchwał orzekło nieistotne naruszenie prawa,
- 3 uchwał Kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego, gdyż organy stanowiące gmin dokonały korekty uchwały we własnym zakresie, doprowadzając je do stanu zgodności z prawem.

W uchwałach naruszających prawo, w stosunku, do których, Kolegium Izby prowadziło postępowanie nadzorcze, nieprawidłowości polegały na naruszeniu przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz.84 z późn. zm.):

- nie ustalenie maksymalnej stawki opłaty targowej.
- procentowe ustalenie stawek podatków lub ulg w podatku,
- wprowadzenie innych kategorii przedmiotów opodatkowania niż wynikające z przepisów,
- w zakresie poboru opłaty targowej - zobowiązanie inkasenta do wykonywania dodatkowych czynności nie objętych przepisami prawa w tym zakresie,
- ustalenie stawek podatku od nieruchomości w zależności od wielkości powierzchni,
- ustalenie stawek podatku od środków transportowych poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie,

Kolegium Izby stwierdziło nieistotne naruszenia prawa w 1 **uchwale w sprawie absolutorium**. Kolegium zbadało w trybie nadzoru 167 uchwał absolutoryjnych. Występująca różnica pomiędzy liczbą zbadanych uchwał w sprawie absolutorium a liczbą jednostek pozostających w nadzorze Izby, wynika z faktu, że 2 jednostki nie podjęły uchwał w sprawie absolutorium, natomiast 2 jednostki uchwał podjętych nie przesłały. Ponadto, Związek Gmin Województwa Toruńskiego nie wykonywał budżetu 2007 r., więc nie podejmował uchwały w sprawie absolutorium.

We wszystkich pozostałych badanych przez Izbę **uchwałach i zarządzeniach** Kolegium stwierdziło 29 naruszeń prawa, z tego najwięcej naruszeń wystąpiło w uchwałach w sprawie zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek - ogółem 13 przypadków, w tym, w stosunku do 12 uchwał Kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego, w stosunku do 1 uchwały orzekło o nieważności w całości.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń przedstawiono w **tabeli 1**. Zestawienie nieprawidłowości stwierdzonych przez Kolegium w badanych uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w **tabeli 2**.

### **3 - 4. Ustalanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, na podstawie stosownych przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w związku z art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, **nie ustaliła** budżetu na 2008 rok dla żadnej jednostki samorządu terytorialnego. Nowoutworzony i zarejestrowany, w II półroczu 2008 roku Kujawsko-Dobrzyński Związek Gmin nie uchwalił uchwały budżetowej na 2008 rok. 172 jednostki samorządu terytorialnego objęte nadzorem Izby, w tym województwo samorządowe, uchwaliło budżet w ustawowym terminie do 31 marca 2008 r.

Ponadto, we wszystkich przypadkach stwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach budżetowych organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wprowadziły wskazane przez Izbę korekty.

## **5. Skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**

Jednostki samorządu terytorialnego nie zaskarżyły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy nie zaskarżyła również uchwał podjętych przez jednostki samorządu terytorialnego.

## **6 – 8. Sporządzenie i przyjęcie raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w przypadku powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia wykonania ustawowych zadań**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, **nie sporządziło** w 2008 roku raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na brak przesłanek do jego opracowania.

## **9. Rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych**

W 2008 roku do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy **wpłynęło 6 zastrzeżeń** złożonych do wniosków pokontrolnych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w 5 przypadkach zastrzeżenia oddaliło, w 1 przypadku złożone zastrzeżenia uznało.

## **10. Rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające**

W 2008 roku do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy **nie wpłynęło** ani jedno odwołanie od opinii wydanych przez Składy Orzekające Izby.

## **II. Działalność opiniodawcza**

1. - 6.

W 2008 r. składy orzekające wydały łącznie **1 134 opinie** (w 2006 r. – 1 223), w tym **1 054 opinie pozytywne, 77 opinii pozytywnych z uwagami i 3 opinie negatywne**. Szczegółową informację dotyczącą wydanych opinii przedstawiono w **tabeli 3**, stanowiącej załącznik do sprawozdania.

Opinie pozytywne stanowiły 93,0% ogółu wydanych, opinie pozytywne z uwagami – 6,7%, opinie negatywne natomiast 0,3%. W 2007 roku udział poszczególnych rodzajów opinii w opiniach ogółem wynosił odpowiednio, 93,9%, 5,8 % i 0,3%.

### Opinie negatywne

W 2008 roku Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wydały **3 opinie negatywne**. Dotyczyły one wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium (1), sprawozdania z wykonania budżetu za 2007 (1) oraz opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz prognozy kształtowania się długu (1).

Najwięcej uwag wniesiono do projektów budżetów na 2009 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, a mianowicie:

#### Naruszenia prawa

Nieprawidłowości w zakresie klasyfikacji budżetowej - rozporządzenie MF z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

1. Ujęcie w planie dotacji na wydatki bieżące dotacji przeznaczonej na wydatki inwestycyjne - rozporządzenie MF z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
2. W projekcie budżetu pominięto upoważnienia dla zarządu jst na finansowanie wydatków na programy i projekty realizowane ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp.
3. Błędnie wyliczony wskaźnik zadłużenia gminy na koniec 2009 r. - art. 170 uofp.
4. Przekroczenie wskaźnika limitu zadłużenia oraz spłaty długu - art. 169 oraz 170 uofp.
5. Brak wskazania w projekcie uchwały źródeł prognozowanych dochodów budżetu - art. 184 ust. 1 pkt 1 uofp.
6. Brak wyodrębnienia w projekcie uchwały wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej - art. 184 ust. 1 pkt 6 uofp.
7. Nie określenie w projekcie budżetu na 2009 r. limitu zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie przejściowego i planowanego deficytu budżetu - art. 184 ust. 1 pkt 9 uofp.
8. Nie ujęcie w załączniku wszystkich planowanych na 2009 rok przychodów budżetu – art. 184 ust. 1 pkt 4 uofp.
9. Brak podziału dochodów na bieżące i majątkowe – art. 165a ust 2 uofp.
10. Brak upoważnienia wynikającego z art. 184 ust. 1 pkt 10 lit a, b uofp.
11. Brak środków na finansowanie biblioteki w formie dotacji – ustawa o bibliotekach.
12. Włączenie do budżetu planu przychodów i wydatków instytucji kultury posiadających osobowość prawną – art. 184 uofp w związku z przepisami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
13. Brak określenia limitu kwotowego w upoważnieniu dotyczącym zaciągania kredytów na sfinansowanie przejściowego deficytu – art. 184 ust. 2 pkt 1 uofp.
14. Nie przeznaczenie 100% planowanych dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż hurtową alkoholu na wydatki związane z finansowaniem celów określonych w przepisach art. 9<sup>3</sup> pkt 1 i 2 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

15. Brak planu wydatków na przeciwdziałanie narkomanii - art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
16. Nie określenie w projekcie uchwały budżetowej wydatków na przeciwdziałanie narkomanii – art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
17. Ujęcie rezerwy celowej w kwocie rezerwy ogólnej – art. 173 ust. 1 uofp.
18. Utworzenie rezerwy celowej na zadania inwestycyjne ujęte w budżecie – art. 173 ust. 2 uofp.

Uwagi (ocena, wskazówki) składu orzekającego, dotyczące gospodarki finansowej jst:

1. Nieprecyzyjne wskazanie źródeł pokrycia planowanego deficytu:
  - wskazano kredyty, z załączników do projektu wynikało, że deficyt pokryty zostanie kredytami i pożyczkami,
  - podano przychody z rachunków lokat, zamiast nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków.
2. Nieprecyzyjna konstrukcja załącznika dotyczącego finansowania inwestycji - brak wskazania sfinansowania zadań środkami pochodzącymi z pożyczek oraz innych źródeł zewnętrznych.
3. Brak spójności kwoty wydatków majątkowych na 2009 rok, wynikającej z załącznika z ich wielkością określoną w części normatywnej projektu uchwały budżetowej na 2009 rok (rozbieżne kwoty wydatków majątkowych w 2009 r.).
4. Brak spójności załącznika przychody i wydatki zakładów budżetowych z załącznikiem dotyczącym dotacji celowych dla zakładów budżetowych (rozbieżne kwoty dotacji celowych).
5. Brak spójności załącznika „przychody i rozchody budżetu” z załącznikiem „prognoza kwoty długu i spłat” (rozbieżne kwoty spłat zobowiązań).
6. Rozbieżna kwota wydatków na obsługę długu wykazana w załączniku o wydatkach budżetowych oraz w załączniku prognoza kwoty długu i spłat.
7. Zawyżenie o 113.800 zł kwoty wydatków majątkowych zawartych w części normatywnej projektu uchwały na 2009 rok.
8. Nie wyodrębnienie w projekcie uchwały budżetowej środków otrzymanych z budżetu UE.
9. Niezgodność źródła pokrycia deficytu wskazana w części normatywnej uchwały z jej treścią wynikającą z części opisowej do projektu (wolne środki - nadwyżka budżetowa).
10. Wykazanie w przychodach i rozchodach budżetu pożyczki długoterminowej, natomiast w części opisowej do projektu tej samej kwoty pożyczki jako krótkoterminowej.
11. Przekroczenie wysokości wskaźników zadłużenia i spłaty zadłużenia spowodowane zaciągnięciem pożyczki z WFOŚiGW, która spłacana jest z wpłat gmin wchodzących w skład związku.
12. Błędnie sporządzony załącznik Prognozy kwoty długu i jego spłat.

Pozostałe (błędy rachunkowe, rozbieżności między sprawozdaniami itp.):

1. Niezgodność kwot wykazanych w projekcie uchwały z kwotami wynikającymi z załączników do projektu uchwały.

2. Niezgodność kwot wykazanych w różnych załącznikach do projektu, dotyczących tych samych tytułów.
3. Wprowadzenie do projektu uchwały budżetowej zapisu dotyczącego załączania informacji o stanie mienia komunalnego.
4. Nieprawidłowości w obliczeniu prognozowanej kwoty długu.
5. Brak spójności pomiędzy projektem uchwały a załącznikiem w zakresie funduszu celowego.
6. Informacja opisowa nie odnosi się do wszystkich zagadnień objętych projektem budżetu.
7. W załączniku limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne w latach 2009-2011 ograniczona się jedynie do wydatków na lata 2010-2011, pomijając wydatki roku 2009, które zostały ujęte w załączniku wydatki inwestycyjne na 2009 r.

### Uwagi do opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za 2007 rok:

#### Naruszenia prawa

1. Przekroczenie planu wydatków budżetowych – art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, co jednocześnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Przekroczenie planu wydatków (art. 34 i 35 uofp), nie stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
3. Nie przestrzeganie przepisu art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i dopuszczenie wskutek powyższego do powstania zobowiązań wymagalnych w podległych jednostkach organizacyjnych.
4. Brak wskazania źródła pokrycia planowanego i wykonanego deficytu - art. 184 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 199 ust. 1 pkt 1 uofp.
5. Zaciągnięcie kredytu na finansowanie planowanego deficytu budżetu bez opinii rio, co stanowi naruszenie art. 83 ust. 2 uofp.
6. Zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, co stanowi naruszenie przepisu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
7. W sprawozdaniu opisowym gminy nie podano przyczyn, które zdecydowały o prolongowaniu spłaty pożyczki udzielonej przez Wójta na 2008 rok. Pożyczki udzielono w 2007 r., określając okres jej spłaty do 31 grudnia 2008 r. (art. 199 uofp).
8. Nie wyjaśniono przyczyn odchyień w realizacji planu wydatków budżetowych lub podano wyjaśnienia lakonicznie - art. 199 uofp.
9. Nie ustosunkowano się do realizacji wydatków inwestycyjnych ujętych w limicie wieloletnich wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do 2007 r. - art.199 uofp.
10. Pominięto wykonanie zadań ujętych w wieloletnim planie inwestycyjnym - art. 199 uofp,
11. W sprawozdaniu opisowym gminy nie podano uzasadnienia przyczyn rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem wydatków budżetowych - art.199 uofp.



12. Rozbieżności pomiędzy sprawozdaniami budżetowymi, a sprawozdaniem opisowym - art. 199 ust. 1 pkt 1 uofp.
13. Nie wskazano źródeł sfinansowania planowanego deficytu, do czego obligował art. 199 ust. 1 uofp, zgodnie z którym sprawozdanie opisowe powinno odzwierciedlać wykonanie uchwały budżetowej w pełnej szczegółowości.
14. Nie uwzględnienie w kwocie zadłużenia gminy zobowiązań wymagalnych - art. 11 ust. 1 pkt 4 uofp.
15. Brak w sprawozdaniu opisowym informacji dotyczących wykonanych przychodów i rozchodów - art. 184 ust. 4 w związku z art. 199 ust. 1 pkt 1 uofp.
16. Brak odniesienia się do stopnia realizacji upoważnień udzielonych organowi wykonawczemu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - art. 184 ust. 2, art. 195 ust. 2 uofp.
17. Brak informacji w sprawozdaniu opisowym na temat uzyskanych i wydatkowanych środków z budżetu Unii Europejskiej - art. 184 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 199 ust. 1 pkt 1 uofp.
18. Brak sporządzenia i opisu wykonania rachunku dochodów własnych jednostek prowadzących takie rachunki - art. 184 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 199 ust. 1 pkt 1 uofp,
19. Sporządzenie sprawozdań budżetowych niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa - rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Uwagi (ocena, wskazówki) składu orzekającego, dotyczące gospodarki finansowej jst:

1. Niewłaściwe planowanie wydatków budżetu, ponieważ zaangażowanie wydatków przekracza kwotę planu wydatków po zmianach.
2. Lakoniczne przedstawienie w sprawozdaniu opisowym działań podejmowanych w celu windykacji należności podatkowych.
3. Planowany i wykonany ujemny stan środków obrotowych w zakładach budżetowych.
4. Brak wskazania przyczyn niskiego wykonania dochodów własnych.
5. Przekroczenie planowanej kwoty deficytu.
6. Przekroczenie planowanej kwoty rozchodów.
7. Brak omówienia odchyleń w realizacji planu wydatków.
8. Brak wyjaśnienia przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych, a także nie wykazanie ich w sprawozdaniu opisowym.
9. Brak wyjaśnienia przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych, przy jednoczesnym braku korzystania przez wójta z upoważnienia rady do zaciągania kredytów krótkoterminowych i narażenie gminy na zapłatę odsetek.
10. Brak omówienia przyczyn zadłużenia gminy na koniec roku.
11. Brak odniesienia się w sprawozdaniu opisowym do występujących przekroczeń w planie wydatków budżetowych.
12. Brak wyjaśnienia przyczyn osiągnięcia nieplanowanych przychodów z prywatyzacji majątku.

Pozostałe (błędy rachunkowe, rozbieżności między sprawozdaniami itp.):

1. Niezgodność kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych i sprawozdaniu opisowym.
2. Niezgodność kwot dotyczących tych samych tytułów wykazanych w różnych miejscach sprawozdania.
3. Rozbieżności między sprawozdaniem opisowym i budżetowym Rb-27S w kwotach zaległości podatkowych.
4. Rozbieżności w kwotach dochodów własnych i dotacji wynikające z nieprawidłowości w zaliczeniu dochodów z poszczególnych tytułów do odpowiedniej kategorii dochodów,
5. Rozbieżności w kwotach przychodów i rozchodów wykazane w sprawozdaniu opisowym i sprawozdaniu Rb-NDS.
6. Wykazanie w sprawozdaniu opisowym niezgodnej ze sprawozdaniem Rb-NDS oraz z uchwałą budżetową kwoty pokrycia deficytu budżetowego.
7. Nie ujęcie w sprawozdaniu opisowym części dotyczącej inwestycji wszystkich wydatków inwestycyjnych, wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S.
8. Rozbieżności między sprawozdaniem opisowym i sprawozdaniami budżetowymi dotyczące gospodarki pozabudżetowej.
9. Ujęcie wydatków inwestycyjnych niewygasających w grupie wydatków bieżących.

W opiniach o informacjach z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2008 roku najczęściej wskazywano na:

Naruszenia prawa

1. Finansowanie Miejskiej Biblioteki Publicznej nie w formie dotacji podmiotowej z budżetu, jako jedynie dopuszczonej przez ustawodawcę, lecz pokrywanie jej wydatków bezpośrednio z budżetu - art. 9 i 32 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach.
2. Prowadzenie biblioteki w ramach miejsko-gminnego ośrodka kultury - naruszenie art. 13 ust. 7 i art. 18 ust. 2 ustawy o bibliotekach.
3. Nie przedłożenie w sprawozdaniu z wykonania budżetu za I półrocze informacji z wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury - art. 197 i 198 uofp.
4. Przekroczenie wskaźników zadłużenia i spłaty długu – art. 169 i 170 uofp.
5. Błędna klasyfikacja budżetowa – art. 16 ust. 1 uofp.
6. Zaplanowanie wolnych środków w przychodach w kwocie wyższej od kwoty, którą miasto faktycznie dysponuje – art. 168 uofp.
7. Występowanie zobowiązań wymagalnych – art. 35 uofp.
8. Brak dokonania podziału dochodów na bieżące i majątkowe - naruszenie art. 198 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - informacja o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze powinna być opracowana w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

9. Zaplanowanie wydatku na zakup materiałów dla zabytku, którego gmina nie jest właścicielem - naruszenie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
10. Nie dołączenie do informacji sprawozdania z przebiegu wykonania planów finansowych instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej - naruszenie art. 198 ust. 1 uofp.
11. Przekroczenie planu wydatków (art. 34 i 35 uofp), nie stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
12. Wpływy z podatku od nieruchomości zawyżono z tytułu zaległości przeniesionych do ewidencji zabezpieczonych hipotecznie, ustanowienie hipoteki na nieruchomościach nie oznacza automatycznego zaliczenia jej wartości w poczet dochodów budżetowych – naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 7812 z późn. zm.).
13. Brak odniesienia do stanu należności i zobowiązań, w tym wymagalnych instytucji kultury, do czego obligują przepisy art. 197 pkt 1 uofp.
14. Informacja z wykonania budżetu za I półrocze nadesłana po terminie – co narusza art. 198 pkt 1 uofp.
15. W planie przychodów brak kwoty nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, kwotę tę przeznaczono w całości na spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek - naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 7812 z późn. zm.).
16. Nieprawidłowe wykazanie w części D sprawozdania Rb-Z kwot pożyczek zaciągniętych w WFOŚiGW w Toruniu (§ 18b ust. 1 załącznika nr 34 do rozporządzenia MF z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej).

Uwagi (ocena, wskazówki) składu orzekającego, dotyczące gospodarki finansowej jst:

1. Wysoki poziom zadłużenia i zobowiązań wymagalnych za I półrocze.
2. Brak wyczerpującego uzasadnienia przyczyn występujących odchyleń od przeciętnego wskaźnika wykonania dochodów i wydatków budżetowych.
3. Brak ustosunkowania się do zaistniałych dysproporcji w realizacji planu dochodów i wydatków.
4. Ujemny stan środków obrotowych w zakładzie budżetowym.
5. Informacja opisowa nie odnosi się do wszystkich zagadnień objętych budżetem.
6. Niskie w stosunku do planowanych wykonanie wydatków majątkowych, w tym wydatków inwestycyjnych i nie odniesienie się w sprawozdaniu do przyczyn odchyleń od wielkości określonych w uchwale budżetowej.
7. Brak podania przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych.
8. Brak omówienia realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych.
9. Brak odniesienia do stopnia realizacji upoważnień udzielonych przez organ stanowiący organowi wykonawczemu.
10. Nie ustosunkowanie się do braku realizacji zaplanowanych przychodów i rozchodów.

11. Brak omówienia realizacji zaplanowanych dochodów i wydatków na zadania realizowane ze środków unijnych.
12. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-27S zaległości w podatku od posiadania psów, który utracił moc prawną, w paragrafie dotyczącym opłaty od posiadania psów zamiast w § 0560 - zaległości z podatków zniesionych.
13. Brak instytucji kultury na terenie jednostki samorządu terytorialnego.
14. Nie podano skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień przez organ stanowiący oraz skutków decyzji wydawanych przez organ wykonawczy w zakresie umorzenia zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty i odroczenie terminu płatności podatków, tym samym w sprawozdaniu opisowym nie ustosunkowano się do danych prezentowanych w sprawozdaniu Rb-PDP za I półrocze 2008 r.
15. Nie przedstawiono realizacji dochodów majątkowych zaplanowanych w uchwale budżetowej.
16. W części dotyczącej nakładów inwestycyjnych, w sytuacji gdzie wykonanie tych wydatków wyniosło zaledwie 3,3% nie dokonano oceny możliwości wykonania zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w 2008 r.
17. Nie przedstawiono działań dotyczących windykacji należności budżetowych.

Pozostałe (błędy rachunkowe, rozbieżności między sprawozdaniami itp.):

1. Wykazanie w informacji danych niezgodnych ze sprawozdaniami budżetowymi.
2. Sporządzenie jednego zbiorczego Rb-34 - kwartalnego sprawozdania z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych, w sytuacji utworzenia rachunków dochodów własnych w kilku jednostkach budżetowych.
3. Wykazanie w różnych miejscach informacji danych dotyczących tych samych tytułów w różnych wysokościach.
4. Rozbieżności pomiędzy sprawozdaniem Rb-Z a sprawozdaniem opisowym w części dotyczącej wysokości planowanych spłat zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów.

W opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych podnoszono :

Naruszenia prawa

- Wniosek komisji rewizyjnej tylko częściowo dotyczył wykonania budżetu - naruszenie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- Wniosek komisji rewizyjnej oparto na ocenie wykonania gospodarki finansowej, zamiast na ocenie z wykonania budżetu – art.18a ust. 3 uosg,
- istotnym elementem mającym wpływ na treść wniosku o nie udzielenie absolutorium był brak bądź niskie wykonanie zadań inwestycyjnych. Dotyczyło to następujących wydatków: termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej - plan 300.000 zł, wykonanie 12.200 zł co stanowi – 4,1 %; budowa kanalizacji - plan 38.000 zł, wykonanie

– 0%; zbiornik retencyjny wody pitnej - plan 380.000 zł, wykonanie 22.032,60 zł co stanowi – 5,8 %. W innym przypadku zaplanowane inwestycje wykonano w 89,93 %, czyli zaplanowane zadanie w kwocie 8.357.308,39 zł, wykonano w wysokości 7 515 727,43 zł,

Uwagi do opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego w projekcie budżetu oraz prognozy kwoty długu zamieszczonej w projekcie budżetu na 2009 r.

Naruszenia prawa

1. Podanie w projekcie uchwały nieprawidłowej kwoty deficytu - art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
2. Ujęcie w kwocie długu przychodów z nadwyżki z lat ubiegłych oraz potencjalnej spłaty udzielonych poręczeń - art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
3. Nie wskazanie w projekcie uchwały budżetowej wszystkich źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu – art. 184 ust. 1 pkt 3 uofp oraz art. 57 ustawy o samorządzie gminnym.
4. Zawyżenie wskaźnika zadłużenia gminy i spłat zobowiązań art. 169 i 170 uofp.
5. Nieprawidłowa (zawyżona) kwota zadłużenia gminy na koniec 2009 r. art. 180 uofp.
6. Nie zaplanowanie przychodów na spłatę zobowiązań, rozbieżności w kwocie odsetek stanowiących koszty obsługi zadłużenia pomiędzy załącznikami do budżetu – naruszenie art. 184 ust 1 uofp.
7. Nie zaplanowano w załączniku rozchodów spłaty pożyczki długoterminowej, w planie przychodów nie przewidziano środków na spłatę zadłużenia, rozbieżności w kwocie odsetek pomiędzy załącznikami uchwały budżetowej – narusza art. 184 ust 1 uofp.
8. Limit zobowiązań zawyżono o środki pochodzące z rozliczeń pożyczek i kredytów z lat ubiegłych, pominięto kwotę kredytu na sfinansowanie deficytu budżetu występującego w ciągu roku – art. 82 uofp.

Pozostałe (błędy rachunkowe, rozbieżności między sprawozdaniami itp.):

1. Wskazanie przychodów na pokrycie planowanego deficytu w wysokości przekraczającej kwotę deficytu.
2. Wskazanie jako źródło pokrycia deficytu przychodów, które planuje się przeznaczyć na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
3. Przekroczenie wysokości wskaźników zadłużenia i spłaty zadłużenia spowodowane zaciągnięciem pożyczki z WFOŚiGW, która spłacana jest z wpłat gmin wchodzących w skład związku.
4. Planowanie spłat rat kredytów i pożyczek z zaplanowanych wolnych środków lub nadwyżki budżetowej przy braku potwierdzenia posiadania faktycznej ich wysokości (brak bilansu).

### III. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych

#### 1. Realizacja planu kontroli

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy wszczęła w 2008 r. ogółem 67 kontroli, w tym 35 kompleksowych, 9 problemowych, 11 doraźnych i 12 sprawdzających. Wszystkie wszczęte kontrole omówieniem wyników zakończono w 2008 roku.

Z ogólnej liczby kontroli 10 przypadało na kontrole w jednostkach organizacyjnych jst.

#### 1.1. Realizacja kontroli przeprowadzonych w 2008 r. w układzie rodzajowym przedstawia się następująco:

Zespoły	Wykonane kontrole ogółem	W tym kontrole				
		Kompleksowe		problemowe	doraźne	sprawdzające
		plan	wykonanie			
bydgoski	27	10	11	1	7	8
toruński	20	14	13	3	3	1
włocławski	20	11	11	5	1	3
ogółem	67	35	35	9	11	12

#### 1.2. Kontrole kompleksowe

W roku 2008 omówieniem wyników zakończono 35 kontroli kompleksowych obejmujących swoim zakresem gospodarkę finansową i zamówienia publiczne. Kontrole kompleksowe były realizowane w mieście na prawach powiatu i w gminach. W trakcie tych kontroli

w poszerzonym zakresie badano również zagadnienia będące przedmiotem skarg lub wniosków skierowanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy przez uprawnione podmioty. W powyższy sposób zrealizowano 8 wniosków o przeprowadzenie kontroli.

Ponadto podczas kontroli kompleksowych szczegółowej kontroli poddano sprawy dotyczące realizacji dochodów z mienia gminy, w tym m.in. dochody z tytułu sprzedaży mienia, najmu, dzierżawy, wieczystego użytkowania oraz prawidłowość ewidencjonowania majątku gminy

i przeprowadzania inwentaryzacji. Wyżej wymienione zagadnienia badano w ramach kontroli koordynowanej wykonywanej przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe dla potrzeb sprawozdania z działalności Izb i jednostek samorządu terytorialnego składanego corocznie przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Kontrolę w powyższym zakresie przeprowadzono w 5 gminach, z tego w 1 gminie wiejskiej, w 3 gminach miejsko-wiejskich i 1 gminie miejskiej.

#### 1.3. Kontrole problemowe

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono 9 kontroli problemowych. Przedmiotem 3 kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. W powyższym zakresie kontrolą objęto m.in. koszty funkcjonowania zakładów, udzielanie zamówień publicznych, gospodarowanie majątkiem, wykorzystanie i rozliczanie dotacji, wykorzystanie i spłata pożyczek otrzymanych z budżetu jednostki samorządu

terytorialnego oraz prowadzenie ewidencji księgowej pod kątem sporządzania sprawozdań finansowych o długi i należnościach zakładów opieki zdrowotnej.

Kontrole w SP ZOZ, podobnie jak kontrole w zakresie dochodów z mienia, były prowadzone w ramach kontroli koordynowanej realizowanej przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe, a ich wyniki przedstawione zostały w ww. sprawozdaniu do Sejmu i Senatu RP. Ponadto przeprowadzono 6 kontroli problemowych w zakresie prawidłowości naliczania i wypłacania przez gminy dodatków mieszkaniowych.

#### **1.4. Kontrole doraźne**

W związku z informacjami o nieprawidłowościach w działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioskami o przeprowadzenie kontroli, które wpłynęły do Izby od różnych organów, instytucji i mieszkańców Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w 2008 roku 11 kontroli doraźnych. Ponadto 8 zgłoszeń zrealizowano w ramach wykonywanych kontroli kompleksowych.

Kontrole te przeprowadzono głównie na wniosek prokuratury, policji, Izby Skarbowej w Bydgoszczy oraz z inicjatywy własnej.

W ramach kontroli doraźnych badano zagadnienia dotyczące między innymi:

- prawidłowości stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- prawidłowości dofinansowywania ze środków PFRON remontów przeprowadzanych u osób niepełnosprawnych w ramach programu likwidacji barier architektonicznych,
- finansowania działalności warsztatów terapii zajęciowej oraz rodzinnych domów dziecka przez powiaty,
- prawidłowości udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- gospodarowania mieniem przez instytucje kultury,
- prowadzenia gospodarki finansowej przez gospodarstwo pomocnicze.

#### **1.5. Kontrole sprawdzające**

W roku 2008 przeprowadzono 12 kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku przeprowadzonych kontroli w okresie poprzednim. Kontrole te potwierdziły w większości badanych jednostek pełne wykonanie zaleceń pokontrolnych, z wyjątkiem 4 kontroli gdzie stwierdzono, że nie wykonano części wydanych zaleceń. W związku z powyższym do tych jednostek skierowano ponowne wystąpienia, a o zaistniałym fakcie poinformowano Przewodniczącego organu stanowiącego jst.

Ponadto, wykonanie zaleceń pokontrolnych przez jednostki samorządu terytorialnego badano także w ramach przeprowadzonych kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych.

## **2. Ustalenia kontrolne**

Przeprowadzone w 2008 r. kontrole ujawniły występowanie w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego wielu nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa.

Poniżej przedstawiono zestawienie ilości stwierdzonych nieprawidłowości w 2008 roku

w porównaniu do roku 2007.

	Ilość nieprawidłowości		Struktura %	
	2007	2008	2007	2008
I. Sprawy organizacyjne	100	89	15,6	16,0
II. Księgowość i sprawozdawczość budżetowa	161	146	25,1	26,3
III. Gospodarka pieniężna i rozrachunki	44	26	6,8	4,7
IV. Wykonanie budżetu	5	11	0,8	2,0
V. Dochody i przychody	114	95	17,8	17,1
VI. Wydatki i rozchody	104	108	16,2	19,4
VII. Zamówienia publiczne	53	24	8,3	4,3
VIII. Mienie komunalne	43	35	6,6	6,3
IX. Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	9	5	1,4	0,9
X. Rozliczenia finansowe j. s. t. z jej jedn. organizacyjnymi	9	17	1,4	3,0
<b>Ogółem nieprawidłowości</b>	<b>642</b>	<b>556</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Przeprowadzone kontrole wykazały 556 różnego rodzaju nieprawidłowości, to jest o 86 mniej niż w roku poprzednim. Z porównania ilości nieprawidłowości w liczbach bezwzględnych występujących w 2008 roku w stosunku do liczby nieprawidłowości występujących w latach 2004-2007 (odpowiednio 632, 621, 651 i 642) wynika, że w 2008 r. odnotowano najniższą ilość nieprawidłowości (556), a procentowy spadek nieprawidłowości w stosunku do ww. lat kształtował się następująco: 12%, 10,5%, 14,6% i 13,4%.

Zwiększył się natomiast o 9,2%, w stosunku do 2007 r., wskaźnik przeciętnej liczby nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie jednej kontroli i osiągnął poziom 8,3. Kształtowanie się wskaźnika ilości nieprawidłowości stwierdzonych podczas jednej kontroli w 2008 roku w poszczególnych rodzajach jednostek samorządowych przedstawia poniższe zestawienie:

Rodzaj jednostki	Ilość nieprawidłowości	Ilość przeprowadzonych kontroli	Wskaźnik nieprawidłowości na 1 kontrolę (%)
województwo samorządowe	0	0	0,0
Powiaty	3	2	1,5
miasta na prawach powiatu	23	1	23,0
gminy miejskie	48	6	8,0
gminy miejsko – wiejskie	167	16	10,4
gminy wiejskie	270	32	8,4
pozostałe jednostki	45	10	4,5
Ogółem	556	67	8,3

Z powyższego zestawienia wynika, że najwięcej nieprawidłowości na jedną kontrolę stwierdzono w miastach na prawach powiatu, a najmniej w powiatach.

W poszczególnych grupach kontrolowanych zagadnień, w których wystąpiły znaczne ilości nieprawidłowości stwierdzono zmiany polegające na spadku w stosunku do 2007 roku ilości nieprawidłowości w zakresie spraw organizacyjnych o 11,0%, księgowości i sprawozdawczości budżetowej o 9,3%, dochodów i przychodów o 16,7% przy równoczesnym wzroście nieprawidłowości w zakresie wydatków i rozchodów o 3,8%.

Największa liczba nieprawidłowości utrzymuje się nadal w grupie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, wydatków i rozchodów, dochodów i przychodów. Ilość nieprawidłowości stwierdzona w tych grupach stanowi 62,8% ogólnej liczby



nieprawidłowości ustalonych podczas wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2008 roku. Relacja ta, w porównaniu do 2007 roku (59%) utrzymuje porównywalny poziom.

Poniżej omówiono najczęściej występujące nieprawidłowości w poszczególnych grupach kontrolowanych zagadnień.

## 2.1. Sprawy organizacyjne

W 2008 roku w grupie tej stwierdzono ogółem 89 nieprawidłowości, co stanowi spadek o 11 nieprawidłowości (11,0%) w stosunku do roku poprzedniego. Najwięcej nieprawidłowości w tej grupie podobnie jak w latach ubiegłych dotyczyło zagadnień sprawowania kontroli, które polegały na nieprzeprowadzeniu przez zarząd jst kontroli w jednostkach podległych lub nadzorowanych (15 nieprawidłowości) oraz braku lub niewłaściwego opracowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym niewłaściwych regulacji wewnętrznych zawartych w zakładowym planie kont, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera (14 nieprawidłowości) i nieokreśleniu przez kierowników jednostek procedur kontroli finansowej (8 nieprawidłowości). Na takim samym poziomie jak w 2007 roku, utrzymuje się liczba stwierdzonych nieprawidłowości (13) polegających na prowadzeniu działalności kulturalnej w niewłaściwej formie lub w połączeniu z inną instytucją kultury.

Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości, które występowały znacznie rzadziej niż wymienione wcześniej, jak np. prowadzenie ksiąg rachunkowych dla Urzędu Gminy i innych jednostek organizacyjnych we wspólnych urządzeniach księgowych (6 przypadków), nieprzestrzeganie procedur kontroli finansowej (3 nieprawidłowości), sprawowanie przez skarbników gmin funkcji głównego księgowego dla innych niż Urząd Gminy jednostek organizacyjnych z naruszeniem przepisów art. 45 ustawy o finansach publicznych. Wśród katalogu nieprawidłowości znalazły się uchybienia polegające na nieopracowaniu gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, niewyodrębnieniu GOPS-u jako jednostki budżetowej funkcjonującej w strukturze Urzędu Miasta, nieokreśleniu przez kierownika jednostki zakresu obowiązków dla skarbnika gminy i niewłaściwym prowadzeniu rejestru instytucji kultury.

## 2.2. Księgowość i sprawozdawczość budżetowa

Podczas kontroli stwierdzono ogółem 146 nieprawidłowości tj. 26,3% ogólnej liczby nieprawidłowości stwierdzonych w 2008 roku.

Do najczęściej występujących należały:

- nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – w 17 jednostkach, co stanowi 11,6% przypadków w tej kategorii nieprawidłowości,
- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych - 17 nieprawidłowości,
- niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych - w 17 jednostkach,
- nieprowadzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym kont analitycznych, zestawień obrotów i sald) – w 11 jednostkach,
- księgowanie operacji gospodarczych niezgodnie z zasadami rachunkowości, w tym ewidencjonowanie operacji gospodarczych bez zachowania systematyki lub chronologii zapisów, na kontach nieprzewidzianych w ZPK, na niewłaściwych kontach, wykazywanie

- na koniec roku na kontach rozrachunkowych jednego salda tzw. „per salda” zamiast ustalania dwóch sald, tzn. salda dla strony Winien i Ma (20 nieprawidłowości),
- niesporządzanie wszystkich wymaganych sprawozdań (w 6 jednostkach),
  - księgowanie dowodów niespełniających wymogów art. 21 ustawy o rachunkowości (3 nieprawidłowości),
  - nieujmowanie w ewidencji księgowej wszystkich zobowiązań i należności jednostki (6 nieprawidłowości).

Ponadto stwierdzono przypadki, w których prowadzona ewidencja analityczna była niezgodna z ewidencją syntetyczną. Wyniki kontroli dowodzą, iż szereg uchybień dotyczył niesporządzania bądź nieterminowego sporządzania sprawozdań budżetowych i to zarówno przez bezpośrednio kontrolowane jednostki jak i podległe oraz nadzorowane jednostki organizacyjne.

W wyniku kontroli stwierdzono, że dane wykazywane w sprawozdaniach budżetowych przez 1 jednostkę były niezgodne z ewidencją księgową. Wykazanie w sprawozdawczości danych niezgodnych z ewidencją stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych i było podstawą do złożenia zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Jak wynika z powyższego zestawienia dużą grupę stanowią nieprawidłowości polegające na nieprowadzeniu wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych, niebieżącym prowadzeniu ksiąg rachunkowych i nieujmowaniu w ewidencji wszystkich zobowiązań i należności, co ma bezpośredni wpływ na wykazywanie rzetelnych danych w sprawozdaniach budżetowych i finansowych. Dotyczy to zwłaszcza informacji o zadłużeniu i skutkach udzielonych ulg i zwolnień.

### **2.3. Gospodarka pieniężna i rozrachunki**

W tej grupie stwierdzono 26 nieprawidłowości, co stanowiło 4,7% ogólnej liczby nieprawidłowości stwierdzonych w 2008 roku.

Do najczęściej występujących należały:

- nieterminowe regulowanie zobowiązań, które wystąpiło w 4 jednostkach,
- nieprawidłowe sporządzanie raportów i dowodów kasowych 2 nieprawidłowości.

Poza tym stwierdzono także inne, do których m. in. należały:

- dokonanie wyboru banku do obsługi budżetu gminy z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- udzielenie przez gminę poręczenia kredytu zaciągniętego przez jednostkę spoza sektora finansów publicznych na wekslu „in blanco” co spowodowało, iż poręczenie nie zostało ograniczone terminem,
- przekroczenie kwoty pogotowia kasowego,
- nieterminowe rozliczanie zaliczek,
- nieprzestrzeganie zasad prowadzenia gospodarki kasowej i ewidencjonowania przeprowadzonych operacji kasowych.

### **2.4. Wykonanie budżetu**

Podczas kontroli stwierdzono 11 nieprawidłowości, czyli 2,0 % ogółu nieprawidłowości ustalonych w 2008 roku. Wśród stwierdzonych nieprawidłowości 5 dotyczyło niesporządzania planów finansowych przez jednostki organizacyjne jst, 4 polegały na nieprzekazaniu jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji

o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły nieujęcia w informacji o stanie mienia komunalnego danych dotyczących uzyskanych dochodów z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych.

## 2.5. Dochody i przychody

Ogółem w powyższym zakresie stwierdzono 95 nieprawidłowości, co stanowiło 17,1% wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w 2008 roku.

Do najczęściej występujących należały:

- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku rolnym – 17 nieprawidłowości, w podatku od nieruchomości – 5 nieprawidłowości i po jednej nieprawidłowości w podatku leśnym i podatku od środków transportowych. Łącznie stwierdzono 24 takich nieprawidłowości, co stanowiło 25,3% nieprawidłowości z zakresu dochodów i przychodów.
- nieprawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych - 14 nieprawidłowości, tj. 14,7% wszystkich stwierdzonych w tej grupie,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy (5 nieprawidłowości),
- brak weryfikacji bądź nierzetelne weryfikowanie składanych przez podatników deklaracji podatkowych (4 nieprawidłowości),
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych należności podatkowych oraz dochodów niepodatkowych – 6 nieprawidłowości,
- nieprzeprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji na podatek od nieruchomości 5 przypadków i na podatek rolny 2 przypadki,
- nieprzestrzeganie zasady powszechności opodatkowania - w tej kategorii stwierdzono 4 nieprawidłowości,
- niepobieranie lub pobieranie w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat lokalnych, w tym nieprzerachowywanie dokonanych bez odsetek wpłat zaległości podatkowych na należność główną i odsetki za zwłokę (4 nieprawidłowości),
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami (3 nieprawidłowości),
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych (2 przypadki).

Oprócz wyżej wymienionych nieprawidłowości, stwierdzono inne, pojedyncze przypadki, a mianowicie:

- nieprawidłowości w poborze opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- nieujęcie w budżecie wszystkich źródeł dochodów,
- nieprawidłowe wyliczenie wartości pomocy de minimis, udzielonej w formie ulg w podatku od nieruchomości,
- wydawanie przez organ podatkowy decyzji podatkowych niezgodnie z treścią złożonych wniosków,
- nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów,
- nieodprowadzanie w terminie dochodów należnych Skarbowi Państwa.

## 2.6. Wydatki i rozchody

W tej grupie stwierdzono ogółem 108 nieprawidłowości, co stanowiło 19,4% ogółu nieprawidłowości ustalonych w 2008 roku.

Najczęściej występujące nieprawidłowości w tej grupie dotyczyły:

- udzielania dotacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych niezgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (10), nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie powyższych dotacji (9), brak szczegółowego opisu harmonogramu bądź aktualizacji harmonogramu i kosztorysu (2), brak wszystkich informacji w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert, wymaganych przepisami art. 13 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie (3), nieegzekwowanie częściowych sprawozdań z realizacji zadania publicznego pomimo obowiązku wynikającego z zawartej umowy (1), nieokreślenie w umowie trybu przeprowadzania kontroli lub brak kontroli przebiegu realizacji zadań publicznych finansowanych z dotacji (3), niesporządzanie przez komisję konkursową protokołu z postępowania (1), określenie w umowie okresu obowiązywania umowy niezgodnie z treścią ogłoszenia (1), brak w zawieranych umowach elementów określonych w art. 131 ustawy o finansach publicznych (2), nieprawidłowe określenie terminu zwrotu niewykorzystanej dotacji (1), nieterminowe przekazywanie dotacji beneficjentom (1), nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań częściowych i końcowych (1), przyjmowanie do realizacji ofert niespełniających wymagań ustawowych (1) oraz zawarcie umowy o wykonanie zadania publicznego bez złożenia oferty przez beneficjenta (1). Łącznie ta grupa nieprawidłowości (37) stanowi 34,3% ogółu nieprawidłowości w zakresie wydatków i rozchodów.

Poza tym w grupie niniejszych nieprawidłowości stwierdzono:

- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków 11 nieprawidłowości, co stanowiło 10,2% wszystkich nieprawidłowości w tej grupie,
- nieprawidłowe naliczanie i nieterminowe przekazywanie środków na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Stwierdzono 7 nieprawidłowości, które polegały na przekazywaniu środków finansowych na rachunek bankowy ZFŚS w terminach późniejszych niż wynikające z przepisów ustawy oraz przekazywanie tych środków w zbyt niskiej wysokości; ponadto stwierdzono 1 przypadek wykorzystania środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie wynagrodzeń pracowników (5),

- nieterminowe lub opłacanie w zaniżonej wysokości składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy (6). Jest to czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- dokonywanie wydatków ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania nieobjęte programem profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych (4),
- uchybienia przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych (5).

Ponadto w wyniku kontroli wydatków i rozchodów stwierdzono w mniejszym wymiarze inne nieprawidłowości, jak np.:

- nieprawidłowe rozliczanie kosztów podróży służbowych (2),
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach (2),
- dokonywanie wydatków związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi przed uchwaleniem gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (2),
- nieodprowadzenie zaliczek na podatek dochodowy od uzyskanych przychodów członków GKRPA, niewypłacenie wynagrodzeń bądź wypłacanie wynagrodzeń mimo nieokreślenia zasad ich naliczania (3),
- wypłacanie ryczałtu na jazdy lokalne bez umowy cywilnoprawnej lub w zawyżonej wysokości (2).

## 2.7. Zamówienia publiczne

Podczas kontroli stwierdzono ogółem 24 naruszenia prawa, co stanowiło 4,3% ogólnej liczby nieprawidłowości ustalonych w 2008 roku. W stosunku do ubiegłego roku nastąpił wyraźny spadek tego typu nieprawidłowości o około 45%.

W zakresie ustaleń dotyczących przestrzegania ustawy prawo zamówień publicznych stwierdzono:

- nieprzestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy (4),
- naruszenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu i o zawarciu umowy (4),
- nieprawidłowe sporządzenie ogłoszenia (4),
- nieprzekazanie lub nieterminowe przekazanie rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych (2).

Oprócz wyżej wymienionych nieprawidłowości stwierdzono również pojedyncze polegające na:

- nieprawidłowym sporządzaniu protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności,
- nieprawidłowym określeniu wartości zamówienia,
- nieprzestrzeganiu określonych w ustawie zasad wykluczania oferentów z postępowania,
- nieprawidłowym ustaleniu wadium,
- nieprawidłowym ustaleniu i pobraniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy,

- niedokumentowaniu wpływu ofert złożonych przez oferentów w postępowaniach,
- nieterminowym dokonaniu zwrotu wadium,
- nieokreśleniu lub nieprawidłowym określeniu organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej,
- nieodrżuceniu nieprawidłowej oferty,
- nieządaniu od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków.

## 2.8. Mienie komunalne

W powyższym zakresie stwierdzono 35 nieprawidłowości, tj. 6,3% wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w 2008 roku. Ilość nieprawidłowości w tej grupie w stosunku do poprzedniego roku, utrzymuje się na tym samym poziomie.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości należało:

- naruszenie przepisów w zakresie sprzedaży nieruchomości 16 nieprawidłowości, co stanowiło 42,9% wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości w tej kategorii,
- nieprzestrzeganie przepisów przy wydzierżawianiu i najmie mienia komunalnego (10),
- nieprawidłowe sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego (3)
- nieprawidłowe rozliczenie inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych (3).

Oprócz wyżej zaprezentowanych nieprawidłowości, w tej grupie stwierdzono także inne, do których między innymi należały: nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste, brak wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i nieprawidłowe prowadzenie ewidencji gruntów.

## 2.9. Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień.

W tej grupie stwierdzono tylko 5 nieprawidłowości, co stanowiło 0,9% ogólnej liczby nieprawidłowości stwierdzonych w 2008 roku. Nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły:

- nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji otrzymanej z budżetu państwa,
- zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego producentom rolnym (4 nieprawidłowości) takie jak: niewykazanie w decyzjach w sprawie zwrotu podatku akcyzowego części limitu pozostałego do wykorzystania, realizacja niekompletnych wniosków o zwrot podatku, brak na fakturach pieczętki „Przyjęto w dniu...”.

## 2.10. Rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi

W powyższym zakresie stwierdzono 17 nieprawidłowości, a najważniejsze dotyczyły:

- nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań budżetowych (8),
- przyjmowania nierzetelnie sporządzonych sprawozdań od jednostek organizacyjnych,
- podpisywania sprawozdań sporządzanych przez jednostki organizacyjne przez osoby nieuprawnione,
- finansowania samorządowych instytucji kultury bezpośrednio z budżetu gminy zamiast w formie dotacji,

- niedokonywania lub nieterminowego dokonywania wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych lub zysku gospodarstw pomocniczych.

### 2.11. **Zawiadomienia lub informacje pokontrolne przekazywane innym instytucjom lub organom**

W roku 2008 w wyniku przeprowadzonych kontroli kompleksowych gospodarki finansowej i zamówień publicznych Izba przekazała 3 zawiadomienia, w tym 2 Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu i 1 Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Mroczy.

Ponadto podczas przeprowadzonych kontroli kompleksowych w 35 jednostkach samorządu terytorialnego w 15 stwierdzono nieprawidłowości w zakresie danych stanowiących podstawę do naliczania subwencji. Informację o stwierdzonych nieprawidłowościach wraz z korektą nadesłanych przez jednostki sprawozdań (Rb - PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych), zgodnie z art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Izba przekazała do Ministerstwa Finansów.

O wynikach kontroli, przeprowadzonych na skutek informacji i wniosków składanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Izba poinformowała:

- Prokuraturę Okręgową w Bydgoszczy,
- Prokuraturę Rejonową w Toruniu,
- Prokuraturę Rejonową w Mogilnie,
- Komendę Wojewódzką Policji w Bydgoszczy,
- Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

W 10 przypadkach dotyczących kontroli w jednostkach organizacyjnych gminy informację o wynikach kontroli przesłano do marszałka województwa, starostów, burmistrzów i wójtów, którzy sprawują nadzór nad tymi jednostkami.

### 2.12. **Zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

Podczas przeprowadzonych w 2008 r. kontroli stwierdzono przypadki naruszenia **dyscypliny finansów publicznych**. Ustalenia takie miały miejsce w 18 kontrolowanych jednostkach, co stanowi 26,9% ogólnej liczby jednostek objętych kontrolami.

Przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych stwierdzono w:

- 7 urzędach gmin,
- 5 urzędach miast i gmin,
- 3 urzędach miast,
- 4 jednostkach organizacyjnych jst,
- 1 jednostce spoza sektora finansów publicznych (stowarzyszenie).

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych skierowano łącznie 21 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny, obejmujących 39 różnego rodzaju czynów, za popełnienie, których odpowiedzialność ponosiły 24 osoby.

Rodzaje i ilości popełnionych czynów, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Naruszone przepisy	Opis czynu	Ilość
-----	--------------------	------------	-------

	ustawy o odpowiedzialności za naruszenie d.f.p.		czynów
1	art. 5 ust. 1 pkt 1	Nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego.	1
2	art. 5 ust. 1 pkt 2	Niepobranie lub niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego.	3
3	art. 5 ust. 1 pkt 3	Dopuszczenie do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego.	3
4	art. 6 pkt 1	Nieterminowe przekazanie do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa.	1
5	art. 6 pkt 2	Nieterminowe dokonanie wpłaty do budżetu w należnej wysokości nadwyżki środków obrotowych przez zakład budżetowy.	1
6	art. 8 pkt 1	Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania.	5
7	art. 8 pkt 2	Nierozliczenie przekazanej dotacji.	1
8	art. 8 pkt 3	Nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.	1
9	art. 9 pkt 2	Nieterminowe rozliczenie otrzymanej dotacji.	1
10	art. 9 pkt 3	Nieterminowe dokonanie zwrotu dotacji.	1
11	art. 11 ust. 1	Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia.	1
12	art. 14 pkt 1 - 3	Nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych: 1) składek na ubezpieczenia społeczne, 2) składek na ubezpieczenie zdrowotne, 3) składek na Fundusz Pracy.	12
13	art. 17 ust. 1 pkt 1	Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych	4
14	art. 17 ust. 1 pkt 2b	Niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w Biuletynie Zamówień Publicznych	1
15	art. 17 ust. 1 pkt 4	Nieodrzucenie ofert niezgodnych ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia	1
16	art. 17 ust. 2 pkt 2	Zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego na czas nieoznaczony, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o zamówieniach publicznych.	1
17	art. 18 pkt 2	Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.	1
		<b>Razem:</b>	<b>39</b>

Naruszenie dyscypliny stwierdzano głównie w związku z nieopłaceniem przez jednostkę sektora finansów publicznych: składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy (12 przypadków), przekazaniem dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania (5 przypadków), udzieleniem zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (4 przypadki).

### 2.13. Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zgłoszone przez jednostki kontrolowane

W roku 2008 do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy 5 jednostek złożyło zastrzeżenia do 8 wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym wydanym przez Izbę w wyniku przeprowadzonej w tej jednostce kontroli. Z treści zastrzeżeń wynikało, że dotyczą one m.in. błędnej wykładni przepisów ustawy o



pożytku publicznym i wolontariacie, przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, przepisów ustawy o bibliotekach, ustawy o gospodarce komunalnej oraz przepisów z zakresu prawa wykroczeń. Kolegium Izby po rozpatrzeniu ww. spraw uznało, że w 5 przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych przepisy wskazanych powyżej aktów prawa zostały prawidłowo zastosowane i w związku z tym postanowiło oddalić złożone zastrzeżenia. Z kolei w 3 przypadkach (zasadności ogłaszania aktów normatywnych, ustaleń w zakresie popełnienia czynów określonych w art. 231 § 1 i 271 § 1 kodeksu karnego oraz ponownego rozliczenia transakcji zamiany nieruchomości) Kolegium Izby uznało zastrzeżenia złożone przez kierowników kontrolowanych jednostek.

### **3. Kontrola sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej**

W 2008 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy zbadała i przekazywała do Ministerstwa Finansów następujące sprawozdania składane przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego:

- w okresach kwartalnych: Rb-27S, Rb-28S, Rb-NDS, Rb-Z, Rb-N,
- za półrocze i rok: Rb-PDP, Rb-30, Rb-31, Rb-32, Rb-34.

Łącznie, w 2008 r. Izba zbadała i przekazała do Ministerstwa Finansów przy użyciu informatycznego systemu Budżet ST-II i BeSTi@ – **6 332 sprawozdania budżetowe**, w tym 1103 korekty.

Nieprawidłowości w sprawozdaniach budżetowych polegały głównie na :

- wykazywaniu danych dotyczących planu, niezgodnych z uchwałami i zarządzeniami organów jednostek samorządu terytorialnego,
- niezgodności danych zarówno po stronie planu jak i wykonania dochodów z tytułu subwencji i udziałów w podatku od osób fizycznych,
- niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań,
- braku danych uzupełniających w zakresie wyemitowanych papierów wartościowych (obligacje komunalne),
- błędnym wykazywaniem kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych jako kredytów zaciąganych w banku centralnym,
- nie wykazywaniu kwot w zakresie poręczeń i gwarancji, których udzielała jednostka samorządu terytorialnego,
- braku lub nieprawidłowe wykazywanie danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków,
- stosowaniu błędnej klasyfikacji budżetowej,

Ponadto, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lipca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Izba zbierała i sprawdzała pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym sprawozdania Rb-Z i Rb-N sporządzane co kwartał oraz sprawozdania uzupełniające Rb-UZ i Rb-UN – sporządzane wg stanu na koniec roku budżetowego przez jednostki samorządu terytorialnego, a dotyczące zobowiązań i należności: instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, funduszy posiadających osobowość prawną i innych samorządowych osób prawnych. W 2008 roku Izba zbadała **1 307**

**sprawozdań (Rb-Z-542; Rb-N-545, Rb-UZ-110, Rb – UN-110)** i sporządziła sprawozdania zbiorcze (wg rodzajów podmiotów) przekazując je do Głównego Urzędu Statystycznego Korekty wszystkich przedkładanych w tym zakresie sprawozdań stanowiły 8%.

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w wyniku kontroli sprawozdań w zakresie operacji finansowych, dotyczy przede wszystkim:

- braku spójności danych pomiędzy sprawozdaniami Rb-N a Rb-UN i Rb-Z a Rb-UZ,
- niezgodności danych ze sprawozdań przekazanych w formie elektronicznej z danymi wykazanymi w sprawozdaniach sporządzonych w formie dokumentu,
- sporządzania sprawozdań dla podmiotów nie objętych obowiązkiem sprawozdawczym (gminnych i powiatowych funduszy celowych),
- błędnego zaliczania wierzycieli i dłużników do poszczególnych grup,
- błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań w poszczególnych grupach lub według poszczególnych tytułów,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowy numer statystyczny jst, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewłaściwe wypełnianie rubryk w sprawozdaniach, nieprawidłowe wskazanie okresu sprawozdawczego).

Ogółem Izba zbadała pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym **7 639 sprawozdań** (2007r.–7 277). W 2008 r. Izba przekazała do Ministerstwa Finansów 185 bilansów skonsolidowanych ( w tym 15 korekt).

Regionalna Izba Obrachunkowa, na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2008 roku w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzielaniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych oraz rozporządzenia rady Ministrów z dnia 29 września 2008 roku w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzielaniu pomocy, przekazuje:

- Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej oraz informacje o nieudzielaniu takiej pomocy,
  - Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych - sprawozdania o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych,
  - Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa – sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzielaniu pomocy
- Sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej oraz informacje o nieudzielaniu takiej pomocy, sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzielaniu pomocy przekazywane są ww. adresatom w terminach miesięcznych, natomiast sprawozdania o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych przekazywane są ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych po zakończeniu roku.

#### **IV. Działalność informacyjno - szkoleniowa**

##### **1-3. Organizowanie i prowadzenie szkoleń, upowszechnianie i przekazywanie informacji**

W 2008 r. Izba zorganizowała **15 szkoleń** dla pracowników samorządowych, w których uczestniczyło **1 534 osób**.

W organizowanych przez Izbę szkoleniach dla jednostek samorządu terytorialnego z województwa kujawsko-pomorskiego udział wzięli:

- skarbnicy gmin, powiatów i województwa,
- pracownicy zajmujący się zabezpieczeniem i wymiarem podatków,
- główni księgowi jednostek organizacyjnych jst,
- osoby zajmujące się gospodarką nieruchomościami,
- osoby zajmujące się działalnością instytucji zarządzającej ZPORR,
- osoby zajmujące się audytem gospodarki finansowej.

Przeprowadzone szkolenia obejmowały między innymi takie tematy jak:

- Rozliczenia podatku od towarów i usług VAT w samorządzie terytorialnym.
- Zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sporządzanie sprawozdań finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego.
- Zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sporządzanie sprawozdań finansowych i budżetowych w jednostkach budżetowych.
- Zmiany w systemie finansów publicznych.
- Nowelizacja przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej.
- Działalność instytucji zarządzającej ZPORR.
- Podatki i opłaty lokalne.
- Zabezpieczenie podatków – wszystko o hipotecę i zastawie skarbowym.
- Pobór podatków – co księgowy wiedzieć powinien.
- Nieprawidłowości w uchwałach podatkowych.
- Formy i procedury audytu i kontroli gospodarki finansowej.
- Wykorzystanie i rozliczanie środków unijnych.
- Założenia do projektu budżetu na 2008 r.
- Gospodarka nieruchomościami.

Poza szkoleniami dla pracowników samorządowych, w których każdorazowo brali udział pracownicy Izby, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy zorganizowała:

- trzy jednodniowe szkolenia dla inspektorów Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej,
- trzydniowe szkolenie dla członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w Pieczyskach,
- trzydniowe szkolenie dla Naczelników i Zastępców Naczelników Wydziałów Kontroli Gospodarki Finansowej regionalnych izb obrachunkowych w Żninie,
- dwudniowe posiedzenie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w Ciechocinku.

Ponadto, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy w kwietniu 2008 roku, wspólnie z Katedrą Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu była współorganizatorem Konferencji pt. „Problemy prawne i finansowe gospodarki komunalnej, polityki budżetowej i

rozwoju gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego” Konferencję otworzyli - prof. Andrzej Sokala, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMK, Iwona Korszeń - przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz dr Ryszard Krawczyk, Przewodniczący KRRIO, a zagadnienia dotyczące powyższej tematyki prezentowali pracownicy naukowcy, przedstawiciele samorządów.

#### 4-5. Zadania związane z upowszechnianiem informacji

Zadania związane z upowszechnianiem informacji wynikających ze sprawowania funkcji kontrolnej przez Izbę, jak również informacji o zmianach przepisów prawnych, Izba realizowała przekazując je na szkoleniach dla podmiotów samorządowych, jak również poprzez ich publikację na łamach Biuletynu Informacyjnego.

W 2008 r. Izba wydała 4 numery Biuletynu Informacyjnego, w których przekazano aktualne informacje dotyczące działalności finansowej samorządów. Biuletyny prezentowane są również na stronie www Izby. Na łamach Biuletynu, oprócz opracowań, analiz i artykułów pracowników Izby, zamieszczono wyjaśnienie i interpretacje Ministerstwa Finansów. Pracownicy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy publikowali również artykuły i opracowania w Finansach Komunalnych, Gazecie Prawnej, w publikacji „Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego” pod redakcją prof. dr hab. Andrzeja Borodo.

Ponadto, Izba udzieliła kilkudziesięciu odpowiedzi na pisma jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania przepisów, między innymi ustaw ustrojowych, ustawy o finansach publicznych, ustaw podatkowych, ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ustawy o policji, ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawy prawo zamówień publicznych, ustawy prawo ochrony środowiska, o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o systemie oświaty, ustawy o sporcie kwalifikowanym.

Podobnie jak w latach ubiegłych, Izba koordynowała prace zespołu autorskiego, opracowała część tabelaryczną, graficzną i sfinalizowała wydanie – „*Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 r.*” jak również wydała streszczenie „*Sprawozdania*”.

Izba opracowywała również informacje dla różnych podmiotów, w tym dla:

- Kujawsko-Pomorskiej Izby Rolniczej w Bydgoszczy,
- Wydział Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy,
- Narodowego Banku Polskiego,
- Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- Kujawsko Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego,
- Urzędu Statystycznego,
- Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN,
- Gazety Prawnej,
- Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego Departamentu Polityki Regionalnej,

- Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu Katedry Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji,
- Banku DnBnord
- osób fizycznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy w 2008 roku udzieliła jednej informacji na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Wniosek złożony przez Tygodnik Pałuki i Ziemia Mogileńska dotyczył udostępnienia w formie elektronicznej protokołu z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Strzelno.

## **6. Informacja o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych**

W 2008 roku Izba w wyniku kontroli:

- w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego stwierdziła nieprawidłowości w zakresie rozliczeń dotacji celowych (dokonanie zwrotu po upływie ustawowego terminu) o których mowa w art.10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Izba przekazała informację Wojewodzie Kujawsko – Pomorskiemu - organowi dokonującemu podziału środków,
- w 23 przypadkach (20 jst) stwierdziła nieprawidłowości dotyczące naliczania subwencji, (art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), przesyłając jednocześnie nadesłane przez jednostki samorządu terytorialnego korekty do Ministerstwa Finansów Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego (12 informacji w tym zakresie).

## **7. Informacja o negatywnych opiniach wydanych na podstawie art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych**

W 2008 roku skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wydał **jedną negatywną** opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2007 rok. W związku z powyższym w 2008 roku Regionalna Izba Obrachunkowa poinformowała wojewodę oraz właściwego ministra w tym zakresie.

## **V. Uchwalanie planów i przyjmowanie sprawozdań dotyczących działalności Izby**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w 2008 r. na posiedzeniach uchwaliło i przyjęło:

- sprawozdanie z wykonania rocznego ramowego planu pracy Izby, w tym planu kontroli za 2007 r. uchwałą Nr IX/11/08 z dnia 27 marca 2008 r.,
- sprawozdanie z działalności inspektorów kontroli gospodarki finansowej i z działalności informacyjno-szkoleniowej za 2007 r. uchwałą Nr IX/12/08 z dnia 27 marca 2008 r.,
- sprawozdanie z wykonania budżetu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za 2007 r. uchwałą Nr V/5/08 z dnia 13 lutego 2008 r.,

- wnioski do projektu budżetu Izby na 2008 r. uchwałą Nr IX/10/07 z dnia 27 marca 2008 r., oraz uchwałą Nr XII/13/08 z dnia 30 kwietnia 2008 r.,
- ramowy plan pracy Izby wraz z planem kontroli na 2009 r. uchwałą Nr XXXI/53/08 z dnia 30 grudnia 2008 r.

*Opracowano w wydziałach:*

- *Informacji Analiz i Szkoleń (rozdz. I, II, III pkt 3, IV i V)*
- *Kontroli Gospodarki Finansowej (rozdz. III pkt 1 i 2)*

*marzec 2009 r.*