

**KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH**

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W POZNANIU**

**Informacja
o wynikach kontroli
dotacji udzielanych z budżetów
jednostek samorządu terytorialnego
dla jednostek sektora finansów
publicznych**

Poznań, marzec 2012

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	3
1.1 Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli.	3
1.2 Dane dotyczące jednostek kontrolowanych.	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	4
2.2 Synteza wyników kontroli	6
2.3 Uwagi końcowe i wnioski de lege ferenda.....	11
3. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI KONTROLI	12
3.1 Analiza stanu prawnego.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Dotacje dla samorządowych instytucji kultury	16
3.2.2. Dotacje dla państwowych instytucji kultury	26
3.2.3. Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.	27
3.2.4. Dotacje dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.....	29
3.2.5. Dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych.	36
3.2.6 Dotacje dla innych jednostek samorządu terytorialnego.....	49
3.2.7 Dotacje dla publicznych szkół wyższych.	67
3.2.8 Pozostałe dotacje	70
4. PRAWIDŁOWOŚĆ EWIDENCJONOWANIA DOTACJI UDZIELONYCH Z BUDŻETU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	72
5. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	78
6. WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW.	81

1. WPROWADZENIE

1.1 Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli.

Regionalne izby obrachunkowe - na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z października 2010r. - w 2011 roku przeprowadziły koordynowaną kontrolę gospodarki finansowej w zakresie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla jednostek sektora finansów publicznych w 2010 roku. Kontrolą objęto okres od 1.01.2010r. do 31.03.2011r. (z uwagi na terminy zwrotu dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie lub nadmiernie pobranej oraz ewentualnych zastosowanych ulg w zapłacie zobowiązań z tytułu dotacji).

Temat przeprowadzonej kontroli mieścił się w ramowej tematyce kontroli kompleksowej przyjętej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Kontrolę przeprowadzono na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1 ustawy o rio¹)

Zasadniczym celem podjętej kontroli było zbadanie i ocena przestrzegania zasad i trybu udzielania oraz prawidłowość rozliczania dotacji udzielonych jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych. Kontrola obejmowała następujące obszary:

- 1) uchwały organu stanowiącego podejmowane w sprawie dotacji,
- 2) działania organu wykonawczego, w tym zasady, tryb udzielania dotacji z budżetu jst, prawidłowość realizacji umów, uchwał organów stanowiących oraz ustaw,
- 3) sposób i terminowość przekazywania kwot dotacji,
- 4) rozliczanie oraz wykorzystanie dotacji przez jednostkę dotowaną,
- 5) rzetelność dokumentowania rozliczeń udzielonych dotacji,
- 6) zwrot dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie lub nadmiernie pobranej,
- 7) zastosowane ulgi w zapłacie zobowiązań z tytułu dotacji (umorzenia w całości lub części, odroczenia lub rozłożenia na raty),
- 8) ewidencję księgową i sprawozdawczość budżetową związaną z dotacjami.

Przeprowadzona kontrola miała na celu w szczególności sprawdzenie w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego stosują przepisy dotyczące dotacji, po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz.1240 ze zm.) w odniesieniu do podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych a także w jaki sposób przestrzegane są inne przepisy prawa w tym zakresie.

Kontrola została przeprowadzona w oparciu o następujące dokumenty:

- uchwałę budżetową i plan finansowy kontrolowanych jednostek,
- uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawie dotacji,
- dokumenty dotyczące postępowania związanego z udzielaniem dotacji,
- umowy w sprawie dotacji zawarte przez organ wykonawczy,
- dokumenty dotyczące rozliczenia udzielonych dotacji,
- dokumentację kontrolną organu wykonawczego dotyczącą prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji przez jednostkę dotowaną.

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55 poz. 577 z późn. zm.)

- decyzje organu wykonawczego dotyczące zwrotu dotacji,
- decyzje organu wykonawczego dotyczące udzielania ulg w zapłacie zobowiązań z tytułu dotacji podlegających zwrotowi,
- ewidencję księgową, dowody księgowe i sprawozdania budżetowe związane z dotacją.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności zawiera załącznik Nr 1.

1.2 Dane dotyczące jednostek kontrolowanych.

Do kontroli wytypowano łącznie 53 jednostki samorządu terytorialnego (z tego: 5 miast na prawach powiatu, 10 gmin miejskich, 13 gmin miejsko-wiejskich, 21 gmin wiejskich, 4 powiaty) statystycznie co najmniej 3 z każdego województwa, wybrane spośród ujętych w planie kontroli kompleksowych każdej z Izb na 2011 rok, które udzielały dotacji na realizację zadań publicznych dla jednostek sektora finansów publicznych, wymienionych w art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz.1240 ze zm.)².

Kontrole zostały przeprowadzone przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe w 53 urzędach administracji samorządowej (49 urzędach gmin, 4 starostwach powiatowych). Do kontroli nie wytypowano urzędów marszałkowskich. W 3 przypadkach kontrolę przeprowadzono także w jednostkach organizacyjnych (zakładach budżetowych) otrzymujących dotacje³. Nazwy, rodzaj i charakter jednostek objętych kontrolą według właściwości terytorialnej regionalnych izb obrachunkowych a wskazanych później w przykładach określa załącznik Nr 2 do Informacji.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Przeprowadzone kontrole ujawniły szereg naruszeń i nieprawidłowości w większości obszarów objętych badaniami kontrolnymi. Największa skala ujawnionych nieprawidłowości wystąpiła w obszarze dotacji celowych. Znaczna ilość nieprawidłowości wystąpiła również w obszarze dotacji podmiotowych i przedmiotowych. Za szczególnie niepokojące należy uznać liczne uchybienia stwierdzone w sferze rozliczeń udzielonych dotacji oraz niezgodnego z zasadami rachunkowości, prowadzenia ewidencji księgowej w zakresie dotacji.

Nieprawidłowości występowały, w zróżnicowanym stopniu, na każdym etapie procesu udzielania, realizacji i rozliczania dotacji objętych kontrolą. W toku kontroli ujawniono liczne działania bądź zaniechania ze strony zarówno dotujących, jak i dotowanych, prowadzone niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, uregulowaniami wewnętrznymi czy umowami, często w sposób nierzetelny.

W odniesieniu do dotujących nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nie ustaleniu zasad przekazywania i rozliczania dotacji, przekazywaniu udzielonych dotacji niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ustalonymi zasadami czy zawartymi

² zwanej dalej ufp, tj.: samorządowej lub państwowej instytucji kultury, samorządowemu zakładowi budżetowemu, samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej, jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom, publicznej szkole wyższej, czy innym państwowym lub samorządowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

³ w Komunalnym Zakładzie Budżetowym w Gródku – RIO Białystok, w Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach – RIO Zielona Góra, w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Zamościu – RIO Lublin

umowami, zawieraniu umów o treści nie gwarantującej możliwości właściwego rozliczenia zleczanych zadań, a także na niewystarczającej i nierzetelnej kontroli wykonania zadań przez beneficjentów dotacji. W odniesieniu do dotowanych nieprawidłowości polegały najczęściej na nieprzestrzeganiu ustalonych zasad rozliczania dotacji czy uchybień w sporządzanych sprawozdaniach.

Na podstawie wyników kontroli stwierdzić można, że obok błędnej interpretacji czy nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa, nieprzestrzegania postanowień uchwał organu stanowiącego, umów zawieranych przez organy wykonawcze głównym źródłem ujawnionych nieprawidłowości był na ogół wadliwie funkcjonujący czy nieskuteczny system kontroli wewnętrznej (zarządczej), w tym mechanizmów kontrolnych ustanowionych w celu minimalizowania ryzyka niezgodnych z prawem w działaniach lub zaniechań w ramach realizacji procesu udzielania, przekazywania i rozliczania dotacji. Dokonana w trakcie kontroli ocena elementów tego systemu w poszczególnych jednostkach, odnosząca się przede wszystkim do ustalenia zasad i trybu przekazywania i rozliczania dotacji, zawierania umów na realizację zadań publicznych, rozliczania wykonania ww. umów czy ewidencjonowania wydatków związanych z realizacją ww. zadań była na ogół negatywna. Uchybienia w funkcjonowaniu tego systemu przybierały zazwyczaj różne formy i kierunki w poszczególnych jednostkach a najczęściej dotyczyły niewystarczającego opisu istniejących procedur kontroli lub zaniechania przestrzegania ustalonych procedur. Wystąpiły także przypadki braku systemu kontroli w badanych jednostkach.

Zasadniczą przyczyną występowania nieprawidłowości było też nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków przez pracowników kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, którym w zakresach czynności przypisano sprawy związane z przekazywaniem czy rozliczaniem środków z dotacji, którzy posiadali najczęściej, stosowne przygotowanie merytoryczne. W przypadku 6-ciu jednostek nie zachowano należytej staranności i nie ujęto w zakresach obowiązków pracowników zapisów o czynnościach kontrolnych i procedurach rozliczania dotowanych zadań. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były także uchybienia w nadzorze nad realizacją określonych uchwałą budżetową wydatków z tytułu dotacji przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

Ujawnione przypadki przekazania dotacji z naruszeniem zasad lub trybu ich udzielania, nierozliczenie otrzymanej dotacji lub nieterminowe jej rozliczenie, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu, wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, pobranie dotacji w nadmiernej wysokości, nieprzestrzeganie postanowień zawartych umów o dotację a w kilku przypadkach zaniechanie ich zawarcia mimo ustawowego obowiązku, nie egzekwowanie obowiązków przy zwrocie dotacji, lekceważenie zasad rachunkowości, uzasadniają sformułowanie krytycznej oceny odnoszącej się do prawidłowości wykonywania przez kierowników kontrolowanych podmiotów obowiązków w zakresie zapewnienia adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej.

Nie bez znaczenia pozostają także trudności w interpretacji szeregu przepisów związanych z udzielaniem dotacji dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, powodowane też częstymi zmianami tych przepisów, które nie sprzyjają ugruntowaniu właściwych praktyk. Wątpliwości powstają już na gruncie samej ustawy o finansach publicznych oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie (np. dotacje udzielane SPZOZ mające charakter dotacji celowych, w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wydanym na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ufp, nazywa się je dotacjami podmiotowymi).

2.2 Synteza wyników kontroli

Objęte kontrolą 53 jednostki samorządu terytorialnego udzieliły podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych dotacje w łącznej wysokości 267.274 tys. zł, z tego:

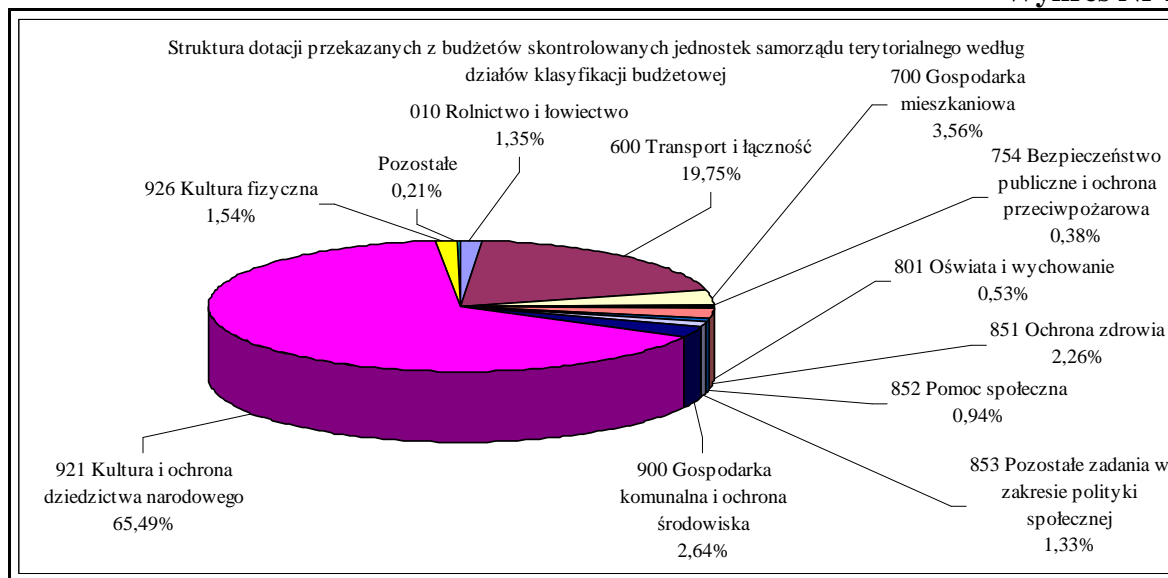
- dotacje podmiotowe na kwotę 129.382 tys. zł,
- dotacje przedmiotowe na kwotę 51.730 tys. zł,
- dotacje celowe na kwotę 86.161 tys. zł.

Kontrolą objęto dotacje w łącznej kwocie 183.570 tys. zł (69% udzielonych). Zestawienie udzielonych i kontrolowanych dotacji zawiera załącznik Nr 3. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że niewykorzystaną część dotacji w kwocie 2.215 tys. zł (0,8% dotacji przekazanych) zleceńobiorcy zwrócili do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w terminie do dnia 31 stycznia 2011r., z tego 47 tys. zł po tym terminie. Dotacje udzielone z budżetów kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem stanowiły kwotę 556 tys. zł, a pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości wynosiły 552 tys. zł. Z łącznej kwoty tych dotacji (1.109 tys. zł), zwrócono do budżetów kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (wraz z odsetkami) kwotę 552 tys. zł. Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji nie została zwrócona na rachunki bankowe jednostek udzielających dotacji (wraz z odsetkami) kwota 557 tys. zł.

Organy wykonawcze nie podejmowały decyzji dotyczących udzielania ulg (umorzenia w całości lub części, odroczenia lub rozłożenia na raty) w zapłacie zobowiązań z tytułu dotacji podlegających zwrotowi.

Strukturę dotacji przekazanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (według działów klasyfikacji budżetowej) przedstawiono na wykresie Nr 1.

Wykres Nr 1



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2011r., którą objęto rok 2010.

Dotacje podmiotowe

- W obszarze dotacji podmiotowych kontrolą objęto udzielanie dotacji dla 111 samorządowych instytucji kultury, którym udzielono dotacji z budżetów kontrolowanych jednostek na kwotę ponad 98.989 tys. zł. Za niepokojące należy uznać w szczególności nieustalenie przez jednostki samorządu terytorialnego będące organizatorem samorządowej instytucji kultury trybu przekazywania i sposobu rozliczania z otrzymanych dotacji podmiotowych. Powyższe stwierdzono w 36 jednostkach (w 66% kontrolowanych). W 9 kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego organy wykonawcze zawierały

z instytucjami kultury umowy, określające m.in. zasady przekazywania dotacji podmiotowych, możliwości wglądu w dokumentację, kontroli realizacji zadania oraz termin rozliczenia dotacji najpóźniej do 31 stycznia 2011r. (przy czym w 1 przypadku stwierdzono, że postanowienia umów zawartych z instytucjami kultury były sprzeczne z przepisami ustawy o finansach publicznych) lub ustalały je w zarządzeniach wydanych przez kierownika jednostki (8 jednostek kontrolowanych). Przekazanie instytucji kultury środków w formie dotacji podmiotowej nie wymaga zawarcia żadnej umowy, a jej fizyczne przekazanie następuje na konto bankowe instytucji wraz z pismem dysponenta środków.

- Kontrola rozliczeń udzielanych z budżetu dotacji podmiotowych wykazała, że w większości kontrolowanych jednostek podstawą rozliczenia dotacji była analiza rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego instytucji kultury, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym (przedkładanych na podstawie ustawy o finansach publicznych), które niejednokrotnie przedkładano po ustawowym terminie. W 5 przypadkach stwierdzono niesprawdzenie pod względem formalno - rachunkowym sprawozdań finansowo-rzeczowych przedłożonych przez instytucje kultury w celu rozliczenia z otrzymanych dotacji podmiotowych oraz niezatwierdzenie ich przez dotującego, wbrew postanowieniom zawartym w uregulowaniach wewnętrznych.
- Dotacje podmiotowe dla instytucji kultury były przekazywane w 2010r. w większości kontrolowanych jednostek w transzach miesięcznych w wysokości 1/12 a niekiedy miesięcznie według harmonogramów w różnych kwotach. Stwierdzono również przekazywanie tych dotacji w miarę potrzeb. Nie stwierdzono przypadków przekazania dotacji instytucjom kultury w kwocie wyższej niż określona w uchwale budżetowej i planie finansowym.
- W 1 przypadku stwierdzono prowadzenie działalności kulturalnej w formie jednostki budżetowej⁴. W 1 jednostce samorządu terytorialnego nie została utworzona instytucja kultury, poza Gminną Biblioteką Publiczną, której powierzone zostałyby prowadzenie działalności kulturalnej. Zadania w zakresie kultury realizowane były przez pracowników Urzędu Gminy zatrudnionych w Referacie Oświaty, Kultury, Sportu, Turystyki i Promocji.
- Wystąpiły przypadki realizowania zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu przez instytucje kultury. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do realizowania przez instytucję kultury zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu. Umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym instytucji kultury naruszało przepisy art. 12, 18 – 21 oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z przepisami art. 218 ufp.
- Stwierdzono nieprzeprowadzanie kontroli wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej w 2010 roku z budżetu dla samorządowych instytucji kultury, mimo iż taka możliwość wynikała z uregulowań wewnętrznych czy zawartych umów. Z możliwości przeprowadzenia kontroli tych dotacji skorzystało tylko 15 (29% kontrolowanych) jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje przedmiotowe

- Kontrolą objęto 50 dotacji przedmiotowych dla 29 samorządowych zakładów budżetowych na kwotę ponad 30.221 tys. zł. W trakcie kontroli stwierdzono, że kierownicy 7 jednostek samorządu terytorialnego (13% kontrolowanych) nie określili zasad rozliczania dotacji przedmiotowej udzielonej samorządowym zakładom budżetowym. Obowiązek ich opracowania wynikał z przepisów § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek

⁴ Nieprawidłowość ta była już stwierdzana podczas koordynowanej przez KRRIO kontroli funkcjonowania instytucji kultury w 2008r.

budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.) stanowiących, że kierownik samorządowego zakładu budżetowego zobowiązany był przekazywać zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd⁵. Jako przyczynę niewywiązania się z tego obowiązku podawano najczęściej dużą ilość zmian przepisów prawa, które miały miejsce w 2010 roku lub niedopatrzenie. W 6 jednostkach samorządu terytorialnego stosowana była praktyka, że mimo nieokreślenia tych zasad kierownicy zakładów w terminie do dnia 31 stycznia 2011r. przedkładali stosowne rozliczenia.

- W obszarze tych dotacji stwierdzone nieprawidłowości polegały również na: przekazaniu dotacji do zakładu budżetowego mimo, iż organ stanowiący nie ustalił stawek jednostkowych, nie wyegzekwowaniu terminowego rozliczenia dotacji przedmiotowej, braku informacji o dokonaniu kontroli pod względem formalno - rachunkowym na rozliczeniu dotacji.
- Kontrola rozliczeń udzielanych z budżetu dotacji przedmiotowych wykazała, że w większości kontrolowanych jednostek podstawą rozliczenia dotacji była analiza sprawozdań Rb-30S przedkładanych przez samorządowe zakłady budżetowe, które niejednokrotnie przedkładano po ustawowym terminie a dane w nich zawarte były nierzetelne. Wystąpiły także przypadki braku potwierdzenia weryfikacji sprawozdań jakkolwiek adnotacją, co uniemożliwiało jednoznaczne stwierdzenie, czy poddano je stosownej kontroli.
- W trakcie kontroli stwierdzono przypadki nierzetelnego dokonywania rozliczeń w zakresie dotacji przedmiotowych oraz wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem na kwotę 226.201,31 zł a także pobrania w nadmiernej wysokości łącznie na kwotę 483.995,74 zł. Przyczyną powyższego było nierzetelne wykonanie czynności sprawdzających w zakresie merytorycznego i rachunkowego rozliczenia dotacji przedmiotowej przekazanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzono 2 przypadki przekazania z budżetu środków pochodzących z dotacji w wysokości wyższej niż 50% kosztów działalności zakładu budżetowego.

Dotacje celowe

- Największa skala ujawnionych nieprawidłowości wystąpiła w obszarze dotacji celowych udzielanych instytucjom kultury, samorządowym zakładom budżetowym, samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, innym jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie zawartych umów czy porozumień. Szczegółowej kontroli poddano łącznie 327 umów i porozumień zawartych przez organy wykonawcze. W 5 przypadkach stwierdzono nie zawarcie stosownej umowy mimo ustawowego obowiązku wynikającego z przepisów art. 250 ufp. Ustalono, że w 39 jednostkach samorządu terytorialnego (74% kontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych umów. Najczęściej występująca nieprawidłowość dotyczyła pomijania w umowach części zapisów określonych przepisami art. 250 ufp. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się w różnym zakresie do kontrolowanych jednostek i polegały m.in. na:
 - nieokreśleniu terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
 - terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

⁵ Podobnie stanowi od 1.01.2011r. § 45 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. (Dz. U. Nr 241 poz. 1616)

W 6 umowach nie określono także wysokości dotacji, celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację były przekazywane środki dotacji. Pozbawione tak istotnych zapisów umowy, oprócz sprzeczności z treścią art. 250 ufp nie dawały zleceniodawcom możliwości sprawowania rzetelnej kontroli efektów realizacji dotowanych zadań publicznych. Powyższe wady w znaczący sposób ograniczały także rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez podmioty dotowane.

- We wszystkich kontrolowanych jednostkach umowy zawierane były przez osoby upoważnione. W odniesieniu do 35 umów i porozumień (11% kontrolowanych) stwierdzono nieprzedkładanie ich skarbnikowi lub osobie upoważnionej w celu kontrasygnaty. W większości przypadków zobowiązanie wynikające z umowy miało pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków. Dotacje przekazywane były w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów z podmiotem dotowanym. Stwierdzono liczne przypadki przekazywania środków z dotacji po terminie wynikającym z zawartych umów – wynoszące od kilku do nawet 208 dni. Nie respektowanie postanowień zawieranych umów i porozumień dotyczących udzielania dotacji, zwłaszcza w zakresie przestrzegania terminów przekazywania ustalonych kwot dotacji stanowiło naruszenie postanowień zawartych przez strony umów i istotnie utrudniało realizowanie zadań przez beneficjentów. Przyczyną powyższego był najczęściej brak środków finansowych a także niedopatrzenie dotującego czy pozaumowne uzgodnienia o przekazywaniu środków w momencie realizacji danego zadania. W 4 przypadkach stwierdzono przekazanie środków do podmiotu dotowanego przed zawarciem umowy.
- Na tle regulacji wynikających z art. 250 ufp i art. 10 oraz 14-16 ufp w trakcie kontroli stwierdzono różne rozwiązania odnośnie przekazywania dotacji celowych dla samorządowego zakładu budżetowego – na podstawie umowy, bądź z jej pominięciem. W większości kontrolowanych jednostek były zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego z własnymi zakładami budżetowymi umowy, o których mowa w art. 250 ufp. Jedynie 6 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie zawierało umów przy udzielaniu dotacji celowej własnemu zakładowi budżetowemu (wskazując na niedopatrzenie ustawodawcy w tym zakresie). W piśmiennictwie niejednokrotnie wskazywane jest, że w przypadku udzielania dotacji samorządowym zakładom budżetowym nie jest wymagane zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej⁶. Umowa taka przybiera charakter umowy *in house*. Podpisanie tego dokumentu oznacza, że samorząd zawiera umowy sam z sobą, gdyż samorządowy zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej.
- Kontrola rozliczeń dotacji celowych wykazała, że rozliczenie następowało w większości przypadków w terminach określonych w zawartych umowach. Po terminie rozliczenie dotacji nastąpiło w przypadku 54 umów (17% kontrolowanych umów). Beneficjenci przedstawiali dotującym rozliczenie z wykorzystania przekazanej dotacji, odpis lub kopię dokumentów źródłowych (faktura, protokół odbioru robót, potwierdzenie zapłaty, dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego itp.) i na tej podstawie dokonywano rozliczenia dotacji. W zawieranych umowach jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków zastrzegały sobie prawo kontroli w zakresie prawidłowości, zgodności i rzetelności realizacji dotowanego zadania, w tym dokumentów finansowych niekiedy nawet w terminach do 3 lat od dnia, w którym nastąpiło rozliczenie dotacji (dotyczyło

⁶ Przykładowo: „Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego” A. Bieniaszewska, K. Stelmaszczyk, G. Czarnocki, M. Przybylska, U. Wycisk, Wydawnictwo Municipium SA Warszawa.

to najczęściej SPZOZ). Jednakże w praktyce nie korzystały z tego uprawnienia. Aż 37 jednostek samorządu terytorialnego (70% badanych) nie skorzystało z prawa kontroli wykonania zleconych umową czy porozumieniem zadań.

W ocenie RIO, zaniechania kontroli oraz akceptowanie przedkładanych dokumentów finansowych czy sprawozdań niekompletnych, wadliwych i opóźnionych świadczy o ich ograniczonym zainteresowaniu dotujących efektami realizacji zleconych zadań oraz o braku należytej staranności w wywiązywaniu się z obowiązków kontrolnych zleconych zadań.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki nierzetelnego dokonywania rozliczeń w zakresie dotacji celowych oraz wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem na kwotę 556.670,11 zł a także pobrania w nadmiernej wysokości łącznie na kwotę 552.713,47 zł. Przyczyną powyższego było nierzetelne wykonanie czynności sprawdzających w zakresie merytorycznego i rachunkowego rozliczenia dotacji celowych przekazanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

- Ujawniono także przypadki przekazania zadania własnego przez gminę do realizacji organowi wyższego szczebla tj. powiatowi. Ponadto 8 jednostek samorządu terytorialnego (15% kontrolowanych) przekazywało właściwemu powiatowi pomoc finansową na zadania realizowane przez państwową straż pożarną mimo, że w 2010r. jednostki samorządu terytorialnego nie mogły przekazywać powiatowi pomocy finansowej, gdyż nie było to zadanie własne powiatu.

Ewidencja księgową

- Prowadzona w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego ewidencja księgową w prawie połowie kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, nie spełniała podstawowych wymogów określonych przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia. Stwierdzono nieprawidłowe ewidencjonowania operacji finansowych dotyczących dotacji przekazywanych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych jednostki ewidencjonowały. Ewidencja szczegółowa nie w każdym przypadku pozwalała na ustalenie wartości przekazywanych dotacji według podmiotów i przeznaczenia dotacji oraz ustalenie wartości dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, jak również wartości niewykorzystanych i nierozliczonych dotacji.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w 25 jednostkach samorządu terytorialnego (47% kontrolowanych). Polegały one głównie na niedostosowaniu ksiąg rachunkowych do zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. i odnosiły się przede wszystkim do: ewidencjonowania operacji finansowych z pominięciem konta 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, niezapewnienia wyodrębnienia w ewidencji analitycznej jednostek, którym udzielono dotacji, ewidencjonowana operacji gospodarczych na niewłaściwych kontach, nieprawidłowego ewidencjonowania rozliczeń udzielanych dotacji czy ujmowania wydatków z tytułu dotacji w podziałkach klasyfikacji budżetowej niezgodnych z rozporządzeniem Ministra Finansów. Kierownicy 15 jednostek kontrolowanych nie określili w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości rodzaju dowodu księgowego będącego podstawą uznania udzielonej dotacji za wykorzystaną lub rozliczoną oraz typu dokumentu będącego podstawą dokonania przypisu dotacji podlegających zwrotowi (wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości). W praktyce zwrot części niewykorzystanej dotacji księgowany był na podstawie wyciągu bankowego (wpływ środków na rachunek bankowy):

- w roku w którym została udzielona dotacja na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”;
- w następnym roku na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.

Ewidencjonowanie wydatków z tytułu dotacji niezgodnie z obowiązującymi przepisami świadczy o niestaranności pracy urzędów, czy starostw w których popełniano takie błędy, a także o nie przywiązywaniu należytej wagi do prawidłowego rozliczenia udzielonych z budżetu dotacji, jak również o braku nadzoru nad pracą służb finansowych.

Rezultaty finansowe kontroli

- W efekcie przeprowadzonej koordynowanej kontroli w zakresie dotacji udzielanych w 2010 roku z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla jednostek sektora finansów publicznych Izby ustaliły rezultaty finansowe łącznie na kwotę 39.609.050,47zł. Nieprawidłowości te ze względu na rodzaj, w ujęciu kwotowym przedstawiały się następująco:
 - uszczuplenia środków publicznych - 452.405 zł,
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 4.626.457,92 zł,
 - kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 2.238,60 zł,
 - nierzetelne dane w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 9.020.410 zł,
 - inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 25.507.538,95 zł.

W wyniku wydanych zaleceń przez właściwe terytorialnie regionalne izby obrachunkowe kontrolowane jednostki uzyskały na dzień sporządzenia niniejszej Informacji korzyści finansowe w łącznej kwocie 552.255,33 zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski *de lege ferenda*

1. W celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie prowadzonych kontroli nieprawidłowości sformułowanych zostało łącznie 241 wniosków pokontrolnych. Zdaniem regionalnych izb obrachunkowych konieczne jest podjęcie przez jednostki samorządu terytorialnego działań polegających w szczególności na:
 - niezwłocznym wdrożeniu procedur kontroli zarządczej w obszarze udzielania, przekazywania i rozliczania dotacji, w tym dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze,
 - zapewnieniu rzetelnego nadzoru i kontroli nad zlecaniem, przyznawaniem i rozliczaniem środków finansowych na zadania publiczne,
 - egzekwowaniu od podmiotów dotowanych terminowego i rzetelnego składania rozliczeń udzielonych dotacji oraz dokonywanie rzetelnej ich weryfikacji a także dochodzenie zwrotu nierozliczonych lub nierzetelnie rozliczonych dotacji,
 - dostosowaniu zasad prowadzenia ewidencji księgowej do wymogów wynikających z przepisów prawa.

Wskazać należy, iż zagadnienia objęte kontrolą są systematycznie monitorowane ze strony właściwych terytorialnie izb obrachunkowych w ramach ich ustawowego obowiązku wykonywania kontroli kompleksowych gospodarki finansowej. Temat przeprowadzonej kontroli mieści się w ramowej tematyce kontroli kompleksowej przyjętej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

2. Wnioski *de lege ferenda*:

- W ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawrzeć regulacje zobowiązujące organy wykonawcze do ustalenia trybu przekazywania dotacji podmiotowych oraz sposobu ich rozliczania,
- Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym winna dać podstawę dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad i trybu udzielania i przekazywania dotacji z budżetu jst oraz sposobu kontroli i rozliczenia,
- Przepisy ustawy o finansach publicznych odnoszące się do dotacji celowych winny uwzględnić fakt, że beneficjentem tej dotacji jest również samorządowy zakład budżetowy, który nie posiada osobowości prawnej. Na tle regulacji wynikających z art. 250 ufp i art. 10 oraz 14-16 ufp w trakcie kontroli ujawniono bowiem różne rozwiązania odnośnie przekazywania dotacji celowych dla samorządowego zakładu budżetowego – na podstawie umowy, bądź z jej pominięciem.
- W ustawie o finansach publicznych winien znaleźć się zapis, z którego wynikałby termin do zatwierdzenia przedłożonego sprawozdania z rozliczenia dotacji, tak jak to określa art. 152 ust. 2 i 3 ustawy w odniesieniu do rozliczenia dotacji udzielanych z budżetu państwa⁷. Będzie to spójne z zapisami art. 8 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Dz.U. z 2005r. Nr 14 poz.114 ze zm.), stanowiącym, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji.
- Wyeliminować należy nieścisłości pojawiające się na gruncie samej ustawy o finansach publicznych oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie odnoszące się do charakteru dotacji (np. dotacje udzielane SPZOZ mające charakter dotacji celowych, gdyż udzielane są na konkretny cel publiczny w związku z realizacją zadania - w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wydanym na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ufp, nazywa się dotacjami podmiotowymi)⁸.

3. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI KONTROLI

3.1 Analiza stanu prawnego

Podstawowe uregulowania dotyczące udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji w 2010r. zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. W myśl art. 126 ufp dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu m.in. jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie ustawy o finansach

⁷ Art. 152 ust. 2 i 3 ufp stanowi:

2. Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia.

3. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, o którym mowa w ust. 2, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

⁸ Podobna sytuacja występuje także w przypadku dotacji dla publicznych szkół wyższych

publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Szczególny charakter dotacji wynika z faktu, że:

- 1) podstawą udzielenia dotacji musi być wyraźnie sformułowany przepis prawa (w randze ustawy) lub umów międzynarodowych,
- 2) udzielona dotacja służy realizacji zadań publicznych, czyli może być udzielona na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych,
- 3) dotacje podlegają szczególnym zasadom rozliczania, które określone są przepisem prawa, na podstawie którego są udzielane lub postanowieniem zawartej umowy.

Ze względu na rodzaj dofinansowania lub finansowania ustawa o finansach publicznych wyróżnia 3 zasadnicze grupy dotacji:

- 1) podmiotową,
- 2) przedmiotową,
- 3) celową.

Dotacje podmiotowe (art. 218 ufp)

Dotacje podmiotowe z budżetów jst służą finansowaniu lub dofinansowaniu działalności bieżącej określonego podmiotu wskazanego odrębną ustawą. Oznacza to, że z budżetu samorządowego mogą być udzielane dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią. Przykładem dotacji podmiotowej dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych jest dotacja dla samorządowej instytucji kultury.

Dotacje przedmiotowe (art. 219 ufp)

Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Z budżetu jst mogą być udzielane dotacje przedmiotowe:

- dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych,
- innym podmiotom niż samorządowym zakładom budżetowym, o ile odrębne przepisy tak stanowią.

W przypadku gdy z budżetu jst udzielane są dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych, w uchwale budżetowej powinien zostać określony zakres i kwoty tej dotacji. Stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe

Kolejnym rodzajem dotacji są dotacje celowe z budżetów jst, które udzielane są na konkretny cel publiczny w związku z realizacją zadania. Zgodnie z przepisami art. 250 ufp zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Wśród dotacji celowych udzielanych z budżetu jst kontrolą objęto:

- dotacje na podstawie porozumień w sprawie przekazania zadań innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- dotacje dla samorządowych instytucji kultury,
- dotacje dla państwowych instytucji kultury, o których mowa w art. 28 ust. 1b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Szczegółowe warunki oraz tryb udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego określił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007r. opublikowanym w (Dz. U. Nr 120 poz.821),⁹
- dotacje dla podmiotów publicznych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków, o których mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰,
- dotacje dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej na podstawie art. 54 i 55 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej¹¹.
- dotacje na zadania realizowane przez państwową straż pożarną, o których mowa w art. 19a ust. 2 i 19b pkt. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹²,
- dotacje na finansowanie przez gminy i powiaty zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 4 pkt. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska¹³.
- pomoc udzielaną innym jednostkom samorządu terytorialnego (art. 220 ufp). Z przepisów tych wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Podstawą udzielenia pomocy jest umowa, poprzedzona odrębną uchwałą organu stanowiącego jst.

Podział dotacji na ww. rodzaje ma znaczenie m.in. przy konstruowaniu uchwały budżetowej. W załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się bowiem zestawienie planowanych kwot dotacji (art. 214 pkt 1 ufp). Zgodnie z przepisami art. 215 ufp zestawienie to sporządza się w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. Ponadto w zestawieniu wyodrębnia się dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe związane z realizacją zadań jst. W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności dotacje na zadania bieżące (art. 236 ust. 3 pkt 2 ufp).

Ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu sprawuje zarząd jednostki samorządu – art. 247 ust. 2 ufp.

⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2007r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 120 poz.821)

¹⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003r. Nr 162 poz.1568 ze zm.)

¹¹ Ustawa z 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009r. Nr 12 poz. 68 ze zm.)

¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008r. Nr Dz. U. Nr 25 poz.150 ze zm.).

W planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W planie tym ujmuje się także m.in:

- 1) dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych;
- 2) dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) pozostałe dotacje.

Przepisy art. 251 – 253 ufp regulują zwrot dotacji niewykorzystanych, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (art. 251 ust. 1 ufp). W przypadku podjęcia uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Od kwot dotacji zwróconych po terminach nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu. Stosownie do przepisów art. 252 ufp dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

W przypadku, gdy ww. termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w art. 252 ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Przepisów art. 251 i art. 252 nie stosuje się w przypadku, gdy odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji (art. 253 ufp.)

Dotacje, które muszą być zwrócone do budżetu są zaliczane na podstawie art. 60 ust. 1 pkt. 1 ufp do kategorii należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, a dochodzenie ich zwrotu przebiega w trybie określonym w art. 61 – 67 ufp.

Z przepisów art. 265 ufp wynika, że jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ufp, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych) przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia:

- 1) 31 lipca roku budżetowego - informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych;
- 2) 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia:

- 1) informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze;
- 2) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3;
- 3) informację, o której mowa w art. 265 pkt 1.

Zakres i formę tych informacji określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 266 ufp).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Dotacje dla samorządowych instytucji kultury

Do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego określonych przepisami ustaw ustrojowych należą zadania w zakresie kultury wskazane wprost w ustawach ustrojowych. I tak ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 9 wśród zadań własnych wymienia sprawę „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, ustawa o samorządzie powiatowym wymienia w art. 4 ust. 1 pkt 7 określone w ustawach sprawy o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, natomiast ustawa o samorządzie województwa – w art. 14 ust. 1 pkt 3 – określone ustawami sprawy o charakterze wojewódzkim w zakresie kultury i ochrony zabytków. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym. Instytucja kultury posiada osobowość prawną.

W zakresie realizowania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość przekazywania dotacji dla instytucji kultury zgodnie z art. 12 ustawy z 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Organizator instytucji kultury zapewnia środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność ta jest prowadzona i może przekazać jej dotację. Dotacja jest źródłem przychodów instytucji kultury.

Formą finansową przekazywania środków pieniężnych od organizatora była roczna dotacja na działalność instytucji (art. 28 ust. 3 ustawy z 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2011r.). Przepisy ustawy nie precyzowały charakteru tej dotacji. Dotacja ta służyła finansowaniu

działalności określonego podmiotu, stąd miała charakter dotacji podmiotowej. To stanowisko znajdowało również potwierdzenie w klasyfikacji budżetowej, bowiem zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 38 poz. 207), dotacje dla samorządowych instytucji kultury pojawiają się wyłącznie w jednym paragrafie wydatków - § 248 – „Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury”. W praktyce instytucji kultury udzielane były także dotacje na inwestycje.

Nowelizacja ustawy z dnia 31 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 207, poz. 1230) dostosowała przepisy tej ustawy do ustawy o finansach publicznych i zlikwidowała pojawiające się wcześniej niejasności wynikające głównie z faktu, iż przepis art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej obowiązywał w niezmienionej formie od uchwalenia ustawy w 1991r. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2012r. organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów,
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

W okresie objętym kontrolą przepis art. 28 ust. 3 ustawy, przewidujący dotację roczną dla instytucji był podstawą zarówno do wypłaty dotacji pokrywającej całość kosztów działalności instytucji, jak i dotacji pokrywającej (dofinansowującej) część kosztów działalności bieżącej i związanych z nią kosztów utrzymania obiektu. W pozostałej części koszty te pokrywane były ze środków własnych instytucji. Wielkość tej dotacji zależna była głównie od zakresu i przedmiotu działalności instytucji, charakteru świadczonych przez nią usług (czy będą to usługi odpłatne czy nieodpłatne) oraz kosztów tych usług.

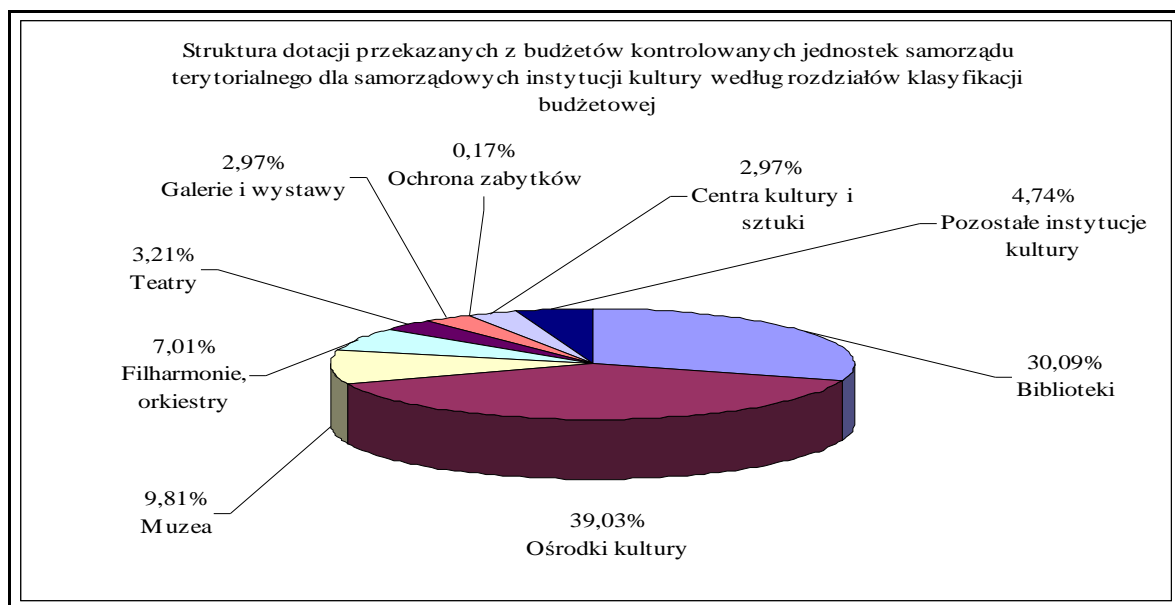
Z przepisów art. 29 ust. 3 pkt. 2 ustawy z 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynikało, że fundusz instytucji kultury zwiększa się m.in. o dotacje budżetowe na finansowanie rozwoju instytucji. Dotacje te miały charakter dotacji celowych i przeznaczone były na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych i klasyfikowane były w § 622 - „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych”.

Po nowelizacji przepis art. 29 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że wartość majątku instytucji kultury odzwierciedla fundusz instytucji kultury, który odpowiada wartości mienia wydzielonego dla instytucji.

Kontrolą objęto udzielane z budżetów 53 jednostek samorządu terytorialnego dotacje dla 111 samorządowych instytucji kultury, którym udzielono dotacji w łącznej kwocie 106.034.004,14 zł a mianowicie:

- dotacje podmiotowe (§ 2480) w łącznej kwocie 98.989.839,88 zł dla 111 instytucji kultury,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§ 6220) w łącznej kwocie 6.403.373,26 zł dla 16 instytucji kultury.

Strukturę dotacji przekazanych z budżetów jst dla samorządowych instytucji kultury obrazuje poniższy wykres Nr 2:



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2011r., którą objęto rok 2010.

- Kontrola wykazała przede wszystkim nieustalenie przez jednostkę samorządu terytorialnego będącą organizatorem samorządowej instytucji kultury trybu przekazywania i sposobu rozliczania się z otrzymanych dotacji podmiotowych. Nieprawidłowość tę stwierdzono w 36 kontrolowanych jednostkach (w 66% kontrolowanych). Z przepisów art. 247 ust. 2 ufp wynika, że ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu sprawuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu czy województwa) winien ustalić zasady przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu dla samorządowych instytucji kultury mając na uwadze przepisy art. 126 ufp stanowiące, że dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu m.in. jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych oraz przepisy art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp odnoszące się do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W 9 kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego organy wykonawcze zawierały z instytucjami kultury umowy, najczęściej na czas nieokreślony, ustalające m.in. zasady przekazywania dotacji, możliwości wglądu w dokumentację, kontroli realizacji zadania oraz termin rozliczenia dotacji najpóźniej do 31 stycznia następnego roku lub ustalały je w zarządzeniach wydanych przez kierownika jednostki (8 jednostek kontrolowanych). Przykładowo:

Gmina Ostróda (woj. warmińsko-mazurskie)

Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób rozliczania oraz kontroli jej wykorzystania regulowała umowa z dnia 15 września 2003r. zawarta przez Wójta Gminy Ostróda z Dyrektorem Gminnego Ośrodka Kultury w Samborowie. Umowa zawierała zapisy, iż wysokość dotacji będzie określana corocznie w uchwale budżetowej oraz precyzowała zakres działalności, na który mogła być przekazana oraz zasady rozliczeń. Ponadto w/w umowa zobowiązywała Dyrektora GOK do złożenia w terminie do 10 września każdego roku wniosku o dotację oraz projektu planu finansowego poprzedzającego dany rok budżetowy.

W podobny sposób uregulowano przekazywanie dotacji podmiotowej dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Szydłaku.

Przekazanie instytucji kultury środków w formie dotacji podmiotowej nie wymaga zawarcia żadnej umowy, a jej fizyczne przekazanie następuje na konto bankowe instytucji wraz z pismem dysponenta środków.

- W 1 jednostce samorządu terytorialnego stwierdzono, że postanowienia umów zawartych z instytucjami kultury były sprzeczne z przepisami ustawy o finansach publicznych. W 2 zawartych przez Wójta i dyrektorów instytucji kultury umowach strony postanowiły, że „środki finansowe niewykorzystane w danym roku kalendarzowym nie podlegają zwrotowi do budżetu Gminy i przechodzą na rok następny jako planowany stan środków pieniężnych na początku roku”. Powyższe było niezgodne z przepisami obowiązującej w dacie zawierania umowy - ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych¹⁴ (art. 144 ust. 1) a obecnie stanowi naruszenie art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Dotyczyło to: **Gminy Tarnów Opolski (woj. opolskie)**

Ustalono, iż w dniu 2 stycznia 2006 r. zawarto umowę pomiędzy Gminą Tarnów Opolski a Instytucją kultury – Gminną Biblioteką Publiczną w Tarnowie Opolskim przedmiotem, której jest dotacja podmiotowa na realizację przez bibliotekę zadań bieżących. W umowie postanowiono, iż beneficjent otrzyma dotację w kwocie nie przekraczającej ustalonego rocznego planu dotacji – po zmianach w budżecie Gminy, środki finansowe niewykorzystane w danym roku kalendarzowym nie podlegają zwrotowi do budżetu Gminy i przechodzą na rok następny jako planowany stan środków pieniężnych na początku roku.

W § 2 umowy wskazano, iż beneficjent zobowiązuje się do wykorzystywania otrzymanych dotacji podmiotowych zgodnie z odpowiednim zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, beneficjent, zgodnie z zapisami w § 3 umowy przedłoży w terminie do 31 lipca sprawozdanie z realizacji planu za okres I – go półrocza a do dnia 28 lutego każdego roku sprawozdanie końcowe. Zatwierdzone, przez organ dotujący, sprawozdanie końcowe uważa się za rozliczenie dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

W podobny sposób uregulowano przekazywanie dotacji podmiotowej dla Gminnego Ośrodka Kultury.

- **Dokumenty przedkładane organizatorowi.**
Przyjęte w praktyce rozwiązania w większości jednostek kontrolowanych uwzględniały wymogi zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz w ustawie o finansach publicznych. Kontrola wykazała, że samorządowe instytucje kultury ubiegające się o przyznanie dotacji z budżetu jst przedkładały organizatorowi:
 - program działalności instytucji kultury na rok budżetowy 2010r.,
 - projekt planu finansowego na 2010r. z wyodrębnieniem: przychodów z prowadzonej działalności, kwoty dotacji o jaką ubiega się instytucja, kosztów (w tym: wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań, zakup towarów i usług), środków na wydatki majątkowe, stanu należności i zobowiązań oraz środków pieniężnych na początek i koniec roku.

W 6 przypadkach stwierdzono, że samorządowe instytucje kultury ubiegające się o przyznanie dotacji z budżetu jst nie przedkładały organizatorowi wymaganych dokumentów. Przykładowo:

Miasto i Gmina Pieniężno (woj. warmińsko –mazurskie)

Dyrektor Miejskiego Domu Kultury w Pieniężnie przedstawił Burmistrzowi dnia 20 października 2009r. projekt planu finansowego na 2010 rok, z wyszczególnieniem rodzajów kosztów (wynagrodzenia i pochodne, koszty zakupu materiałów i wyposażenia, energii, usług remontowych i innych) razem 337.332 zł. Przychody własne instytucji z różnych opłat zaplanowano w wysokości 18.000 zł. Ponadto MDK przedstawił „Harmonogram imprez na rok 2010 organizowanych przez MDK w Pieniężnie”.

Projekt planu finansowego był niepełny, ponieważ nie przedstawiał stanu należności i zobowiązań instytucji oraz stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku. Ponadto, zastrzeżenia budzi nieuwzględnienie w „Harmonogramie imprez” kosztów realizacji poszczególnych zadań. W zbiorze dowodów źródłowych Urzędu Miejskiego nie ma planu finansowego Miejskiego Domu Kultury zatwierdzonego przez jego kierownika. Zgodnie z przepisami art. 27 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej podstawą

¹⁴ ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.)

gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Informację o sumie ustalonej w budżecie dotacji przekazano MDK nieustalonego dnia (niewypełniona informacja o dacie doręczenia na potwierdzeniu odbioru). Z powyższego powodu brak jest możliwości ustalenia, czy zachowany został termin określony w przepisach art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W budżecie gminy na 2010 rok (uchwała nr XLIII/193/10 z dnia 12 stycznia 2011 r.) została ujęta dotacja podmiotowa dla MDK w wysokości 222.000 zł, czyli w wysokości 65,8% prognozowanych przez nią kosztów. W ciągu roku budżetowego w/w instytucja nie ubiegała się o dodatkowe środki z budżetu gminy. Dotacja przekazywana była w planowanej wysokości, w miesięcznych ratach w różnych kwotach (w styczniu 24.500 zł, okresie luty – październik po 18.500 zł, w listopadzie 18.000 zł oraz w grudniu 13.000 zł).

Kontrolującym okazano „Sprawozdanie z wykonania planu budżetu MDK w Pieniężnie za okres od początku roku do końca IV kwartału 2010 r.”. Sprawozdanie to (bez adresata) wpłynęło do Urzędu Miejskiego dnia 18 lutego 2011r. Miejski Dom Kultury nie przedstawił natomiast, rozliczenia z wykorzystania przekazanej mu dotacji podmiotowej.

Organizator w/w instytucji kultury nie przeprowadzał w ciągu roku budżetowego, ani po jego zakończeniu kontroli, których przedmiotem byłoby wykorzystanie udzielonej jej dotacji podmiotowej. Nie podejmowano też, żadnych innych działań zmierzających do ustalenia stopnia wykorzystania środków budżetowych przekazywanych MDK w Pieniężnie, ani też ustalających ewentualną sumę dotacji podlegającą zwrotowi do budżetu.

W podobny sposób przekazano dotację podmiotową dla Miejskiej Biblioteki w Pieniężnie.

Na podstawie tych informacji organizator, po uwzględnieniu możliwości finansowych, podejmował decyzję o planowanej rocznej kwocie dotacji podmiotowej dla instytucji kultury, które ujmowane były w projektach budżetów jst. Kierownicy instytucji kultury byli powiadamiani przez organ wykonawczy o wysokościach dotacji podmiotowych określonych w projekcie budżetu na 2010r. i zobowiązani byli do sporządzania i przekazywania projektów ich planów finansowych. Kwoty dotacji zostały były zaplanowane w uchwałach budżetowych tych jednostek. Plan działalności instytucji był każdorazowo zatwierdzany przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. W kilku przypadkach plany finansowe samorządowych instytucji kultury, stanowiące podstawę przyznania z budżetu gminy dotacji podmiotowej nie ujmowały przychodów z prowadzonej działalności. Przykładowo:

Gmina Kamienna Góra (woj. dolnośląskie)

Plany finansowe dwóch samorządowych instytucji kultury, stanowiące podstawę przyznania z budżetu gminy dotacji podmiotowej w 2010 roku nie ujmowały przychodów z prowadzonej działalności. Sporządzenie planów finansowych instytucji kultury z pominięciem przychodów (określających wyłącznie koszty) było niezgodne z przepisami art 27 ust. 3 i 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, stanowiącym, że podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Plan działalności instytucji kultury zawiera w miarę potrzeb: plan usług, plan przychodów i kosztów, plan remontów i konserwacji środków trwałych, plan inwestycji, w tym inwestycji kapitałowych.

W toku tej kontroli stwierdzono również rozbieżności w zakresie prezentacji danych dotyczących zobowiązań w samorządowych instytucjach kultury. W sporządzonym na dzień 31.12.2010 roku sprawozdaniu finansowym - Bilansie Ośrodka Kultury zostały wykazane zobowiązania w kwocie 22.537,06 zł (z tytułu dostaw i usług 12.794,41 zł i z tytułu podatków i innych świadczeń 9.742,65 zł), a w Bilansie Biblioteki Publicznej wykazano zobowiązania wobec pozostałych jednostek w kwocie 7.294,52 zł. Natomiast w informacji z wykonania planu finansowego Ośrodka Kultury Gminy Kamienna Góra i Biblioteki Publicznej podano, iż instytucje kultury posiadają zerowy stan zobowiązań na dzień 31.12.2010 roku.

➤ ***Sposób przekazania dotacji.***

Roczne dotacje podmiotowe dla instytucji kultury były przekazywane w 2010r. w większości kontrolowanych jednostek w transzach miesięcznych w wysokości 1/12 a niekiedy miesięcznie według harmonogramów w różnych kwotach. Stwierdzono również przekazywanie dotacji w inny sposób. Przykładowo:

Gmina Tykocin (woj. podlaskie)

Przyznane instytucjom kultury dotacje organizatora przekazywane były na rachunki bankowe tych instytucji w miarę potrzeb. Urząd Miejski nie posiada uregulowań wewnętrznych określających zasady, terminy i wysokości poszczególnych rat przekazywanych dotacji.

Ustalono w oparciu o zapisy księgowo na koncie 224 - Rozliczenie udzielonych dotacji, że na rachunek bankowy Centrum Kultury, Sportu i Turystyki Ziemi Tykocińskiej dotacja na łączną kwotę 292.000 zł przekazana została w 43 ratach o różnej wysokości i w różnych terminach, natomiast na rachunek bankowy Gminnej Biblioteki Publicznej dotacja w wysokości 77.500 zł przekazana została w 29 ratach. Łączna kwota przekazanej w 2010 roku dotacji wynosiła 77.500 zł i była niższa od kwoty uchwalonej dotacji o 7.500 zł.

Miasto Skarżysko-Kamienna (woj. świętokrzyskie)

Roczne dotacje dla instytucji kultury były przekazywane w 2010 roku w transzach wg zgłoszonych zapotrzebowań przez instytucje kultury.

Nie stwierdzono przypadków przekazania dotacji instytucjom kultury w kwocie wyższej niż określona w uchwale budżetowej i planie finansowym.

➤ **Forma organizacyjno-prawna.**

Przeprowadzona przez regionalne izby obrachunkowe kontrola wykazała również w kilku przypadkach, że działalność kulturalną prowadzono w niewłaściwej formie. Przykładowo:

Miasto i Gmina Sulęcín (woj. lubuskie)

Kontrola w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych Gminy Sulęcín wykazała, że Sulęcínski Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji prowadzi gospodarkę finansową na zasadzie jednostki budżetowej, co narusza przepisy art. 9 ust. 1 i art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Ze złożonych do protokołu kontroli wyjaśnień Burmistrza wynika, że powyższa nieprawidłowość powstała na skutek błędnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa.

Gmina Lubiewo (woj. kujawsko-pomorskie)

W wyniku kontroli ustalono, że w Gminie Lubiewo funkcjonowała jako instytucja kultury tylko Gminna Biblioteka Publiczna w Lubiewie. W oparciu o roczne sprawozdanie Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych oraz na podstawie ksiąg rachunkowych jednostki ustalono, że w 2010r. bezpośrednio z budżetu poniesione zostały wydatki w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziale 92109 Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby w łącznej wysokości 723.448,31 zł. Zadania w zakresie kultury realizowane były przez pracowników Urzędu Gminy zatrudnionych w Referacie Oświaty, Kultury, Sportu, Turystyki i Promocji.

W sformułowanych wnioskach pokontrolnych izby wnosili o podjęcie działań mających na celu powołanie samorządowej instytucji kultury, której prowadzenie działalności kulturalnej będzie podstawowym celem statutowym, stosownie do przepisów art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Wystąpiły również przypadki łączenia bibliotek z ośrodkami kultury. Stosownie do przepisów art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.), obowiązujących od 31.12.2001r.- biblioteki publiczne nie mogły być łączone z innymi instytucjami oraz z bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi. Biblioteki publiczne są zorganizowane w formie instytucji kultury zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 tej ustawy, a obowiązek prowadzenia przez gminę co najmniej jednej biblioteki publicznej wynikał z przepisów art. 19 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 31 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 207, poz. 1230) zmiany zostały wprowadzone również w ustawie o bibliotekach. Z treści tej ustawy wynika, że biblioteka publiczna (od 1.10.2012r.) może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury, w tym powstałej w wyniku połączenia, o którym mowa w art. 13 ust. 7 ustawy, jeżeli nie spowoduje to uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań.

Przykładowo:

Gmina Wągrowiec (woj. wielkopolskie)

Biblioteka Publiczna prowadzona jest przez Gminę w ramach Gminnego Ośrodka Kultury w Wągrowcu z siedzibą w Łeknie utworzonego uchwałą Rady Gminy w Wągrowcu Nr XXVI/118/93 z dnia 23.04.1993 r. w sprawie połączenia Gminnego Ośrodka Kultury z Gminną Biblioteką Publiczną. W okresie objętym kontrolą z budżetu gminy do Gminnego Ośrodka Kultury przekazane zostały dotacje w łącznej kwocie 1.232.671,2 zł, w tym na funkcjonowanie biblioteki w rozdziale 92116 - Biblioteki - w kwocie 232.730 zł.¹⁵

- W trakcie kontroli stwierdzono również przypadki realizowania zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu przez instytucje kultury. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do funkcjonowania instytucji kultury (samorządowej osoby prawnej), która realizuje zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu. Umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym instytucji kultury naruszało przepisy art. 12, 18 – 21 oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z przepisami art. 218 ufp. Dotacje podmiotowe z budżetów jst służą finansowaniu lub dofinansowaniu działalności bieżącej ściśle określonych podmiotów wskazanych odrębną ustawą. Instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków. Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza także, że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury. Zupełnie odmienny sposób finansowania przez gminę zadań z zakresu działalności sportu oraz zadań z zakresu działalności kulturalnej (jedynie poprzez udzielenie dotacji podmiotowej) powoduje, że umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym samodzielnej osoby prawnej, jaką jest instytucja kultury, nie znajduje podstaw prawnych.¹⁶ Przykładowo:

Gmina Tykocin (woj. podlaskie)

W trakcie kontroli ustalono, że w 2010r. instytucja kultury – Centrum Kultury, Sportu i Turystyki Ziemi Tykocińskiej w Tykocinie otrzymało dotację podmiotową w kwocie 292.000 zł (Dz. 921 rozdz. 92109 § 2480) na bieżące utrzymanie Centrum.

Ze Statutu Centrum Kultury, Sportu i Turystyki Ziemi Tykocińskiej wynika, że podstawowym zadaniem Centrum jest zaspokajanie potrzeb i aspiracji społeczeństwa w zakresie kultury, sportu i turystyki oraz wspieranie społecznych form działania w tych dziedzinach. Do podstawowych zadań Centrum (oprócz zadań z zakresu kultury i turystyki) należą zadania z zakresu sportu i rekreacji:

- a) organizacja oraz tworzenie warunków dla rozwoju amatorskiego ruchu sportowego a w szczególności sportu szkolnego,
- b) organizowanie imprez sportowych,
- c) nadzór nad stanem i sposobem wykorzystania gminnych obiektów i urządzeń sportowych,
- d) promowanie sportowego stylu życia i rekreacji wśród mieszkańców gminy,
- e) współpraca z uczniowskimi klubami sportowymi oraz szkołami w zakresie organizacji wspólnych imprez sportowych,
- f) koordynowanie całości działań związanych z ruchami sportowymi i imprezami sportowymi.

Podobnie funkcjonowały następujące instytucje kultury objęte kontrolą: *Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Pankach (Gmina Panki), Kłodzkie Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Kłodzku (Miasto i Gmina Kłodzko), Miejski Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji w Zawadzkiem (Miasto i Gmina Zawadzkie), Powiatowy Ośrodek Kultury i Sportu w Wyszkowie (Powiat wyszkowski), Sulęciński Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji (Miasto i Gmina Sulęcín).*

¹⁵ W podobny sposób funkcjonowały biblioteki w *Mieście i Gminie Syców (woj. dolnośląskie) i Gminie Dobrzeń Wielki (woj. opolskie).*

¹⁶ podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 marca 2008r. sygn. I SA/Wa 134/08.

➤ *Rozliczenie dotacji.*

W obszarze dotacji dla samorządowych instytucji kultury najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły głównie rozliczenia przekazywanych instytucjom kultury dotacji. Stwierdzono w toku kontroli następujące nieprawidłowości:

- 1) Z przepisów art. 265 ufp wynika, że jednostki, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, w tym samorządowe instytucje kultury, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia:
 - 31 lipca roku budżetowego - informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych;
 - 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególowości nie mniejszej niż w planie finansowym.

Kontrola wykazała 12 przypadków przekazywania sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego przez samorządowe instytucje kultury po ustawowym terminie tj. po 28.02.2011r. Przykładowo: *Miasto i Gmina Stawiszyn (woj. wielkopolskie), Gmina Radomyśl nad Sanem (woj. podkarpackie).*

W formułowanych wnioskach pokontrolnych zalecano egzekwowanie od dyrektorów instytucji kultury obowiązku terminowego przekazywania tych sprawozdań.

Stwierdzono liczne przypadki niezamieszczania daty wpływu do Urzędu na sprawozdaniu z wykonania planu finansowego instytucji kultury. Powyższe naruszało przepisy § 6 ust. 11 załącznika do wówczas obowiązującego Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 z późn. zm.), zgodnie z którym na każdej wpływającej na nośniku papierowym korespondencji należy umieścić pieczętkę wpływu określając datę otrzymania oraz wchodzący numer ewidencyjny z rejestru korespondencji.¹⁷

- 2) Kontrola rozliczeń udzielanych z budżetu dotacji podmiotowych wykazała, że w większości kontrolowanych jednostek podstawą rozliczenia dotacji była analiza rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególowości nie mniejszej niż w planie finansowym (przedkładanych na podstawie ustawy o finansach publicznych). Należy zaznaczyć, że roczne sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego instytucji kultury nie stanowi dokumentu w zakresie wykorzystania i rozliczenia udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji. Obowiązek ich sporządzenia wynika z art. 265 ufp i jak sama nazwa wskazuje dotyczy wykonania planu finansowego, a dotacje są jedną ze składowych przychodów instytucji, co wynika również z tych sprawozdań. Stosownie do przepisów art. 126 ufp dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania, w tym z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Wymieniony przepis wskazuje zatem na obowiązek szczególnego rozliczenia dotacji podmiotowej. Jedną z zasad jest to, że wykorzystanie dotacji następuje poprzez zapłatę za zrealizowane zadania na które dotacja była udzielona.
Przykładowo:

¹⁷ a obecnie narusza przepisy § 42 ust. 2 Załącznika Nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.).

Miasto Skarżysko-Kamienna (woj. świętokrzyskie)

Ustalono, że dotacje podmiotowe udzielone z budżetu Miasta Skarżysko – Kamienna w 2010 roku dla samorządowych instytucji kultury zostały uznane za rozliczone na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego tych instytucji (sporządzonych zgodnie z art. 265 upf).

Jedynie Dyrektor Muzeum im. Orła Białego wskazał w sprawozdaniu z dnia 15.02.2011r. kwotę wydatków poniesioną z dotacji z budżetu Gminy. Ponadto Muzeum z otrzymanej dotacji w kwocie 880.000 zł dokonało w dniu 30.12.2010 r. zwrotu na rachunek budżetu Gminy niewykorzystanej części dotacji w kwocie 55.665 zł.

Natomiast ze sprawozdań Miejskiego Centrum Kultury oraz Powiatowej i Miejskiej Biblioteki Publicznej nie wynikają żadne dane dotyczące poniesionych wydatków (kasowo zrealizowanych) z dotacji otrzymanych z budżetu Miasta.

Ze sprawozdań Miejskiego Centrum Kultury oraz Powiatowej i Miejskiej Biblioteki Publicznej nie wynika czy dotacje podmiotowe na 2010 rok zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem (poniesiono wydatki zgodnie z przeznaczeniem), ponieważ nie wynikają z nich żadne dane w tym zakresie. Ze sprawozdań tych wynikają jedynie dane w zakresie poniesionych w 2001 roku kosztów, których nie można utożsamiać z wydatkami.

Pomimo nie przedłożenia przez MCK oraz PiMBP rozliczeń dotacji podmiotowych udzielonych z budżetu Gminy w 2010 roku wskazujących na ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem i w pełnej wysokości zostały uznane przez Prezydenta za prawidłowo wykorzystane i rozliczone w pełnej wysokości. Nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Przyczyną nie przedkładania rozliczeń dotacji podmiotowych przez instytucje kultury (ujęcie ich w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego) było również nie ustalenie przez Prezydenta zasad przekazywania i rozliczania tych dotacji.

Ponadto stwierdzono, że:

- W Gminie Panki (woj. śląskie) do dnia zakończenia kontroli Urząd nie dysponował informacją czy środki pochodzące z dotacji zostały wykorzystane do 31 grudnia 2010r. W 2011r. z 2 instytucjami kultury zawarte zostały umowy określające m.in. zasady przekazywania dotacji, możliwości wglądu w dokumentację, kontroli realizacji zadania oraz termin rozliczenia dotacji najpóźniej do 31 stycznia 2012 r.
 - W kilku przypadkach stwierdzono niesprawdzenie pod względem formalno - rachunkowym sprawozdań finansowo-rzeczowych przedłożonych przez instytucje kultury w celu rozliczenia z otrzymanych dotacji podmiotowych oraz niezatwierdzenie ich przez dotującego, wbrew postanowieniom zawartym w uregulowaniach wewnętrznych. Przykładowo (Gmina Łęczna woj. lubelskie).
 - Kontrola sprawozdań przedkładanych przez gminne instytucje kultury wykazała, że zaliczały one w 2010r. do przychodów pokrycie amortyzacji. W świetle przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz zasad rachunkowości obowiązujących instytucje kultury brak jest podstaw do ewidencjonowania i zaliczania do przychodów instytucji równowartości naliczonej amortyzacji. Przykładowo (Gmina Gródek woj. podlaskie).
 - Nie była przeprowadzana kontrola wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej w 2010 roku z budżetu gminy dla gminnych instytucji kultury, mimo iż taka możliwość wynikała niekiedy z uregulowań wewnętrznych czy zawartych umów. Przykładowo: Gmina Radomyśl nad Sanem (woj. podkarpackie), Gmina Zawadzkie (woj. opolskie). Z możliwości przeprowadzenia kontroli tych dotacji skorzystało tylko 15 (29% kontrolowanych) jednostek samorządu terytorialnego.
- 3) Dotacji celowych instytucjom kultury udzieliło 16 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (30% objętych kontrolą). Kontrolą objęto 23 umowy o udzielenie dotacji celowych. Kontrola prawidłowości i realizacji zawartych umów wykazała, że:
- wystąpiły 2 przypadki udzielania w 2010r. dotacji celowych bez zawarcia stosowych umów (Miasto Sopot - woj. pomorskie, Gmina Wielopole Skrzyńskie - woj.

podkarpackie). Obowiązek zawarcia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego przy udzielaniu dotacji celowej jednostce sektora finansów publicznych wynikał z przepisów art. 250 ufp.

- w 10 jednostkach samorządu terytorialnego wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych umów. Najczęściej występujący błąd dotyczył pomijania części zapisów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się w różnym zakresie do kontrolowanych jednostek i polegały m.in. na:
 - nieokreśleniu terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
 - terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.
 Powyższe wady w znaczący sposób ograniczały rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez podmioty dotowane.
- Stwierdzono przypadki braku kontrasygnaty Skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej na zawieranych umowach o udzielenie dotacji celowych. Obowiązek kontrasygnaty umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych wynika z przepisów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Powyższe dotyczyło 8 umów zawartych z instytucjami kultury.

Kontrola rozliczeń dotacji celowych udzielanych instytucjom kultury wykazała, że:

- w 1 przypadku (*Gmina Radomyśl nad Sanem – woj. podkarpackie*) dotacja celowa dla instytucji kultury nie została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem określonym przez dotującego w zawartej umowie. *Gmina udzieliła dotacji z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji tj. roboty budowlane i instalacyjne. Na podstawie rozliczenia dotacji celowej na modernizację WDK Chwałowice na kwotę 881.942,49 zł. stwierdzono że dotację wykorzystano również na zakup wyposażenia, sprzętu muzycznego i elektronicznego na łączną kwotę 104.980 zł. tj. 11,90% przekazanej dotacji w 2010r. Wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem kwota 104.980 zł nie została zwrócona do budżetu w terminach określonych przepisami art. 252 ust. 5 ufp. W trakcie kontroli naliczone zostały odsetki w wysokości 7.840 zł. Do dnia zakończenia kontroli zwrócono do budżetu kwotę 64.536 zł.*
 - stwierdzono przypadek pobrania dotacji w nadmiernej wysokości (*Miasto i Gmina Złocieniec - woj. zachodniopomorskie*). *Samorządowa instytucja kultury - Złocieniecki Ośrodek Kultury w Złocieniu - na podstawie umowy Nr 2/2010 z dnia 17 maja 2010r. zawartej z jednostką samorządu terytorialnego - otrzymała z jej budżetu dotację celową w łącznej kwocie 600.000 zł na realizację zadania pn. Rozbudowa i przebudowa budynku kina „Mewa” w Złocieniu. Z rozliczenia dotacji złożonego jednostce samorządu terytorialnego wynikało, że z ww. środków instytucja kultury sfinansowała wydatek za nadzór autorski nad realizacją tego zadania, poniesiony w kwocie 2.196 zł dnia 9 kwietnia 2010r. Pomimo zrefundowania dotacją ww. wydatku dokonanego przez samorządową instytucję kultury przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji nie ustalono, że Złocieniecki Ośrodek Kultury nienależnie pobrał z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tą dotację w kwocie 2 196,00 zł, co było niezgodne z przepisami art. 252 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 126 ufp.*

Z Informacji o realizacji wniosków pokontrolnych przekazanej przez Burmistrza wynika, że wszczęto postępowanie o zwrot dotacji nienależnie pobranej przez Złocieniecki Ośrodek Kultury w Złocieniu w kwocie 2.196 zł.
 - w 3 przypadkach sprawozdanie z wykorzystania dotacji celowej przekazanej z budżetu jst samorządowe instytucje kultury składały po terminie określonym w zawartych umowach.
- 4) Kontrola realizacji obowiązków sprawozdawczych wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr

43, poz. 247) polegających na przedkładaniu jednostce samorządu terytorialnego przez instytucje kultury sprawozdań kwartalnych Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wykazała:

- nieliczne przypadki nie zamieszczania daty wpływu na tych sprawozdaniach (*np. Gmina Dobrzeń Wielki woj. opolskie*), co naruszało postanowienia § 6 pkt 11 Instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków między gminnych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999r. (Dz. U. nr 112, poz. 1319 z późn. zm.)¹⁸ zgodnie, z którym na każdej wpływającej na nośniku papierowym korespondencji umieszcza się w górnym lewym rogu pierwszej strony (na korespondencji przekazywanej bez otwierania - na przedniej stronie koperty) pieczętę wpływu określającą datę otrzymania i wchodzący numer ewidencyjny z rejestru kancelaryjnego.
- brak adnotacji o dokonaniu przez jednostkę będącą ich odbiorcą sprawdzenia ich prawidłowości pod względem formalno rachunkowym (*np. Gmina Tarnów Opolski woj. opolskie*).
- braku podpisu dyrektora instytucji kultury na składanych sprawozdaniach Rb-Z, Rb-N. Powyższe narusza przepisy § 10 pkt 3 rozporządzenia z 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych zgodnie, z którym sprawozdania należy sporządzać w sposób czytelny i trwałe. Podpisy na sprawozdaniu w formie dokumentu składa się odręcznie, a także umieszcza się pieczętę z imieniem i nazwiskiem osoby podpisującej (*np. Gmina Tarnów Opolski woj. opolskie*).
- przyjmowano bez zastrzeżeń ww. sprawozdania, które sporządzane były na nieobowiązujących formularzach, stanowiących załączniki do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 113, poz. 770), podczas gdy jednostka zobowiązana była sporządzić sprawozdania wg instrukcji i formularzy wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. (*np. Gmina Dobrzeń Wielki woj. opolskie, Gmina Łączna woj. świętokrzyskie,*).

Powyższe świadczyło o nierzetelnie prowadzonej kontroli tych sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym i naruszało postanowienia § 10 pkt 6 rozporządzenia z 4 marca 2010r. Kontrola formalno-rachunkowa ma na celu nie tylko sprawdzenie poprawności arytmetycznej w zakresie wykazanych danych, ale również pozwala zweryfikować czy zastosowano odpowiedni dobór formularzy oraz czy sposób ich wypełnienia zgodny jest z wymogami przepisów (czy wypełniono odpowiednie rubryki) jak również weryfikuje prawidłowość podpisania i oznaczenia przedłożonej dokumentacji. Pomimo, iż w rozporządzeniu nie wskazano sposobu dokonania takiej kontroli, fakt jej dokonania powinien zostać udokumentowany na sprawdzanym dokumencie, natomiast w przypadku stwierdzenia uchybień czy nieprawidłowości kierownicy jednostek sporządzających sprawozdania, w których stwierdzono nieprawidłowości w toku kontroli dokonują ich korekty przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych lub zbiorczych.

3.2.2. Dotacje dla państwowych instytucji kultury

Kontrolowane 53 jednostki samorządu terytorialnego nie udzielały dotacji państwowym instytucjom kultury na podstawie przepisów art. 28 ust. 1b ustawy z 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

¹⁸ obecnie obowiązek ten wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14 poz. 67)

3.2.3. Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z przepisami art. 71 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny, posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki.

Na zasadach i w trybie określonych odrębnymi przepisami, prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach będących w posiadaniu jednostek organizacyjnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych, są finansowane ze środków finansowych przyznanych odpowiednio przez dysponentów części budżetowych bądź jednostki samorządu terytorialnego, którym podlegają te jednostki (art. 72).

Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie udzielały tych dotacji własnym jednostkom organizacyjnym. Tylko *Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie)* udzieliła dotacji celowej dla instytucji kultury - Muzeum Miasta Zgierza w kwocie 386.000 zł (dział 921, rozdział 92118 § 6560). W odniesieniu do tej dotacji kontrola wykazała, że:

W dniu 1 września 2010 roku Prezydent Miasta przy kontrasygnacie Skarbnika zawarł umowę z Muzeum Miasta Zgierza w sprawie dotacji celowej w kwocie 350.000 zł „z przeznaczeniem na finansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych, tj. prace konserwatorskie”. Zgodnie z umową środki miały być przekazywane w transzach, w terminie 14 dni od przedstawienia dotującemu informacji o wykonaniu poszczególnych etapów prac. Ponadto zapisano, że rozliczenie końcowe zostanie przekazane dotującemu w terminie 30 dni od dnia realizacji zadania lub zakończenia wyodrębnionego etapu zadania. Do rozliczenia końcowego dotowany miał załączyć kserokopie umów oraz faktur dotyczących wykonania zadania. W umowie nie określono, że termin wykorzystania dotacji upływa z dniem 31 grudnia 2010 roku, o czym traktuje art. 250 pkt 2 ufp. Nie zawarto także postanowień dotyczących terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej (art. 250 pkt 3 ufp). Na mocy aneksu z dnia 21 października 2010 roku zwiększono wysokość dotacji do kwoty 386.000 zł. Stosownych zmian dokonano także w uchwale budżetowej. Ze sprawozdania Rb-28S za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2010 roku oraz informacji udzielonej przez Skarbnika wynika, że w roku 2010 dotowany nie miał możliwości wykorzystania dotacji, toteż w tym roku nie przekazano na jego rzecz żadnych środków. W roku 2011 Miasto Zgierz zawarło nową umowę dotyczącą dotacji celowej w tym samym przedmiocie.

W kierowanym do jednostki wystąpieniu pokontrolnym Izba wskazywała, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, przekazane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych klasyfikować należy w § 2730, zamiast w § 6560 (w którym klasyfikuje się dotacje celowe przekazane z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych).

Niezależnie od dotacji z budżetu państwa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 81 dopuszcza udzielanie z budżetu gminy, powiatu i województwa dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru na zasadach określonych w podjętej przez organ stanowiący uchwale. Przyznanie dotacji uzależnione będzie od oceny wniosku złożonego przez odpowiedni podmiot.

Dotacja udzielana na podstawie uchwały organu stanowiącego podjętej w oparciu o art. 81 jest dotacją celową w rozumieniu przepisów art. 250 ufp. Organ stanowiący w podjętej odrębnej uchwale winien określić zakres prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, zakres podmiotów, które mogą się ubiegać o dotację oraz ustalić zasady udzielania dotacji z budżetu. Dotacja ta klasyfikowana jest w § 273 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, przekazane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych”

Jedną spośród wytypowanych do kontroli jednostek samorządu terytorialnego (*Miasto Słupsk – woj. pomorskie*) udzielała dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych (§ 2730) w łącznej kwocie 183.160 zł dla 3 podmiotów. W zakresie tych dotacji kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

Zasady udzielania dotacji na prace remontowe, konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków Rada Miejska w Słupsku określiła uchwałą Nr XLVI/716/09 z dnia 16 grudnia 2009r. Dotacji udzielono w oparciu o uchwałę. W oparciu o uchwałę Nr LIV/823/10 z dnia 26 maja 2010r udzielono następujących dotacji dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych:

Tabela Nr 1

Jednostka dotowana	Cel wynikający z umowy	Umowa		Wysokość dotacji
		Data	Numer	
Akademia Pomorska w Słupsku	Zakończenie remontu elewacji budynku byłych koszar przy ul. Bohaterów Westerplatte 64	14.06.10	9/KZ 1/2010	71.280,00
Państwowa Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Słupsku	Remont elewacji i wymiana stolarki okiennej w dawnej willi mieszczącej	14.06.10	10/KZ 2/2010	69.260,00
Bałtycka Galeria Sztuki Współczesnej w Słupsku	Roboty konserwatorskie elewacji i wymiana witryny w Baszcie Czarownic	14.06.10	12/KZ 4/2010	42.620,00
Razem	x	x	x	183.160,00

Planowane wydatki na renowację zabytków mieściły się w kwocie określonej w uchwale budżetowej. We wszystkich przypadkach zawarto stosowne umowy. Zobowiązania wynikające z zawartych umów miały pokrycie w uchwale budżetowej. Umowy zostały zawarte przez uprawnionych przedstawicieli i posiadały kontrasygnatę Skarbnika Miasta. W umowach poza szczegółowym celem dotacji, wskazano terminy realizacji zadań oraz sposób i terminy ich rozliczenia. Dotacje przekazano w wysokościach i terminach określonych w umowach. Wysokość przekazanych dotacji mieściła się w kwocie określonej w uchwale budżetowej na ten cel. We wszystkich przypadkach dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Dotacje rozliczono w terminach i w sposób określony w umowach. Nie zachodziła okoliczność ustalenia nadpłaty lub wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem albo jej pobrania w nadmiernej wysokości. Szczegółową kontrolą objęto rozliczenie wykorzystania dotacji. Nie zachodziła okoliczność udzielenia ulg w rozliczeniu dotacji. Ewidencję księgową dotacji prowadzono prawidłowo na kontach przewidzianych w zakładowym planie kont. Wykorzystanie dotacji wykazano w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych na dzień 31.12.2010 r.

3.2.4. Dotacje dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Art. 7 ust.1 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym określa ochronę zdrowia jako zadanie własne gminy. Podobnie art. 4 st.1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ustanawia promocję i ochronę zdrowia o charakterze ponadgminnym jako zadanie powiatu. Na mocy art. 14 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie województwa samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie promocji i ochrony zdrowia.

Publiczne zakłady opieki zdrowotnej, utworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, na mocy art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.)¹⁹ prowadzone były co do zasady - w formie samodzielnego zakładu, pokrywającego z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. Publiczny zakład opieki zdrowotnej, utworzony przez organ gminy, powiatu lub samorządowego województwa, mógł być prowadzony (do 31.12.2010r.) także w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, jeżeli prowadzenie tego zakładu w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej byłoby niecelowe lub przedwczesne. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków dotowania innych podmiotów niż publiczny zakład opieki zdrowotnej.

W 2010r. publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej prowadziły gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o ZOZ²⁰. Podstawą gospodarki SPZOZ był plan finansowy ustalany przez kierownika zakładu. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej mógł uzyskiwać środki finansowe (art. 54 ustawy o ZOZ):

- 1) z odpłatnych świadczeń zdrowotnych udzielanych na podstawie umowy, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej,
- 2) na realizację programów zdrowotnych w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne, w tym na niezbędne do ich wykonania wydatki inwestycyjne lub zakup specjalistycznych wyrobów medycznych, na podstawie umowy i w zakresie w niej określonym,
- 2a) na realizację programów lub projektów finansowych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- 3) z wydzielonej działalności gospodarczej innej niż wymieniona w pkt 1 i 2, jeżeli statut zakładu przewiduje prowadzenie takiej działalności,

¹⁹ zwanej dalej ustawą o ZOZ

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej utraciła moc z dniem 1 lipca 2011r. Od tej daty weszła w życie ustawa z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112 poz. 654). Publiczne zakłady opieki zdrowotnej działające na podstawie dotychczasowych przepisów stały się z dniem wejścia w życie tej ustawy podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami. Do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami ustawa zalicza także podmioty lecznicze działające w formie jednostki budżetowej. Zasady przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą określa dział V ustawy.

- 4) z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego,
- 5) na realizację innych zadań określonych odrębnymi przepisami.

Zadania, o których mowa w punktach 1, 2 i 5, mogły być finansowane ze środków publicznych pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, podmiotu, który utworzył zakład, oraz jednostki samorządu terytorialnego lub innych podmiotów uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów. Zadania, o których mowa w punkcie 2a, mogły być współfinansowane ze środków publicznych pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, podmiotu, który utworzył zakład, oraz jednostki samorządu terytorialnego lub innych podmiotów, uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów.

Zasady realizacji i finansowania programów zdrowotnych określały przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Szczegółowe warunki przekazywania SPZOZ środków publicznych na realizację programów zdrowotnych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 1 lipca 2005r. (Dz. U. 131, poz. 1099).

Zakład opieki zdrowotnej prowadzony w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej mógł w 2010r. otrzymywać dotacje budżetowe (art. 55 ust. 1 ustawy o ZOZ). Stosownie do przepisów art. 250 ufp Zarząd jst udzielając dotacji celowej zawierał umowę z SPZOZ. Przedmiotem umowy była dotacja z przeznaczeniem na:

- 1) realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia;
- 2) pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne;
- 3) remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego;
- 4) cele szczególne określone w odrębnych przepisach;
- 5) projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- 6) realizację programów wieloletnich.

Dotacje wymienione w punkcie 5 i 6 można było udzielać począwszy od 24.09.2010r. (art. 13 pkt 4 w związku z art. 123 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.). Dotacje na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia, na remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego mogły być również udzielone przez jst niebędące organem założycielskim SP ZOZ.

Natomiast z przepisów art. 55 ust. 3 ustawy o ZOZ wynika, że dotacje (poza podmiotami wymienionymi w ust. 2), mógł przyznać również właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego - w przypadku dotacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3.

Dotacje udzielane SPZOZ mają charakter dotacji celowych, gdyż przekazywane są na określone zadania. Donator podejmuje decyzje o wsparciu finansowym określonego zadania realizowanego przez SPZOZ, z tym że ograniczona jest swoboda organu stanowiącego co do celu, jakiemu mają służyć przekazane środki publiczne. Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 38 poz. 207) stanowią o dotacji podmiotowej (która ma w

istocie charakter dotacji celowej). Z rozporządzenia wynika, że dotacje dla SP ZOZ mogły być klasyfikowane w:

- § 249 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez organ administracji rządowej lub państwową uczelnię. Paragraf ten obejmuje dotacje, o których mowa w art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.), z wyjątkiem wydatków klasyfikowanych do paragrafu "622 Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych".
- § 256 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Paragraf ten obejmuje dotacje, o których mowa w art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej, z wyjątkiem pkt 3, który dotyczy inwestycji i zakupów inwestycyjnych klasyfikowanych do paragrafu 622 - Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.
- § 622 - Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu w myśl przepisów art. 265 ufp przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia:

- 1) 31 lipca roku budżetowego - informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych;
- 2) 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym.

Sposób rozliczenia dotacji celowej wynikał z zawartych umów między jednostką samorządu terytorialnego a SP ZOZ.

W 2010r. 20 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (38% objętych kontrolą) udzieliło dotacji dla 23 Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. SPZOZ otrzymały 54 dotacje w łącznej kwocie 2.910.364,10 zł, z tego na remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego w łącznej kwocie 2.830.816,65 zł (co stanowiło 97% udzielonych dotacji). Liczbę udzielonych dotacji dla SPZOZ na poszczególne zadania przedstawiono w tabeli Nr 2.

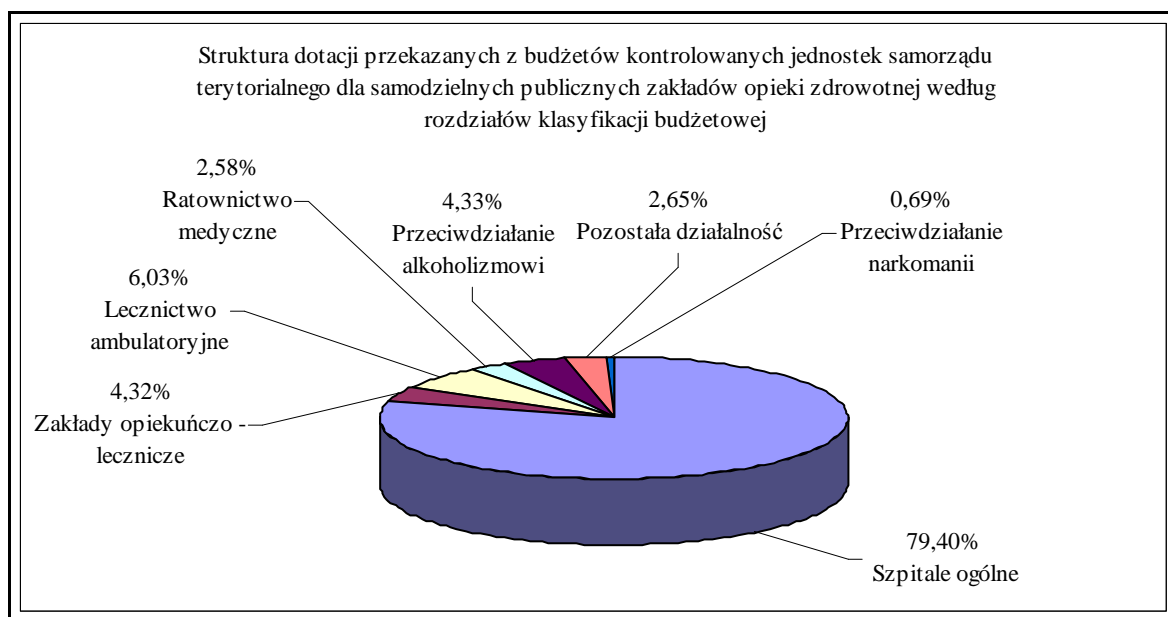
Tabela Nr 2

Lp.	Dotacja	Wartość zadania	Liczba udzielonych dotacji
1.	Na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia – art. 55 ust.1 pkt 1 ustawy;	25.493,45 zł	15
2.	Na pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne – art. 55 ust.1 pkt 2 ustawy;	11.595,00 zł	4
3.	Na remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego – art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy	2.830.816,65 zł	32
4.	Na cele szczególne określone w odrębnych przepisach – art. 55 ust. 1 pkt 4 ustawy;	42.459,00 zł	1

5.	Na projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi – art. 55 ust. 1 pkt 5 ustawy;	0	0
6.	Na realizację programów wieloletnich – art. 55 ust. 1 pkt 6 ustawy	0	0
	Razem	2.910.364,10 zł	52

Strukturę dotacji udzielonych SPZOZ obrazuje poniższy wykres Nr 3:

Wykres Nr 3



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2011r., którą objęto rok 2010.

W obszarze dotacji celowych dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przeprowadzona kontrola wykazała, że:

1. Zgodnie z przepisami art. 55 ust. 2 ustawy o ZOZ w 2010r. dotacje mogła przyznać jednostka samorządu terytorialnego, która utworzyła zakład. Z przepisów ustawy o ZOZ ani z samorządowych przepisów ustrojowych nie wynikało wprost, który organ decyduje o udzieleniu dotacji. Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego organy stanowiące nie podejmowały odrębnych uchwał, mimo zaplanowania kwot dotacji w budżecie. O udzieleniu dotacji decydowały organy wykonawcze w ramach kwot ustalonych w budżecie.
2. Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie udzielały dotacji na projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 55 ust. 1 pkt 5

ustawy) oraz na realizację programów wieloletnich (art. 55 ust. 1 pkt 6 ustawy) - ani przed 24.09.2010r. ani po tej dacie.²¹

3. Szczegółowej kontroli poddano łącznie 40 umów w sprawie udzielenia dotacji dla SPZOSZ zawartych przez organy wykonawcze. Ustalono, że w 9 jednostkach samorządu terytorialnego (47% kontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych umów.

Zgodnie z przepisami art. 250 ufp zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w ufp.

We wszystkich zawartych z SPZOSZ umowach określono wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację były przekazywane środki dotacji. Najczęściej występująca nieprawidłowość dotyczyła pomijania w umowach części zapisów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się w różnym zakresie do kontrolowanych jednostek i polegały m.in. na:

- nieokreśleniu terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego (Przykładowo: *Powiat radzyński – woj. lubelskie, Miasto Słupsk – woj. pomorskie*),
- terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej (Przykładowo: *Miasto Słupsk – woj. pomorskie, M i G Zgierz – woj. łódzkie*, .

Powyższe wady w znaczący sposób ograniczały rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez podmioty dotowane.

W 2 kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego w treści zawartych umów wskazywano bezpodstawnie, że dotacja dla SPZOSZ ma charakter przedmiotowy, zamiast celowy (*Miasto Słupsk – woj. pomorskie, Miasto i Gmina Sulęcín – woj. lubuskie*).

Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że większość kontrolowanych jednostek przekazywała środki z dotacji na rachunek bankowy SPZOSZ w terminach wynikających z zawartych umów. Po terminie wynikającym z zawartej umowy przekazano środki z dotacji w 2 przypadkach. Naruszało to postanowienia zawartych umów. Przykładowo: dotację dla SPZOSZ w Sulęcínie przekazano 49 dni po terminie. Ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień wynikało, że przyczyną opóźnień w przekazaniu dotacji był brak środków finansowych (*Miasto i Gmina Sulęcín - woj. lubuskie*).

²¹ Dotacje te można było udzielać począwszy od 24.09.2010r. (art. 13 pkt 4 w związku z art. 123 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

Umowy zostały zawarte przez uprawnionych przedstawicieli i w większości przypadków posiadały kontrasygnatę Skarbnika lub osoby upoważnionej. W 5 przypadkach umowy zawarte z SPZOZ nie zawierały kontrasygnaty. Obowiązek kontrasygnowania umów, mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych wynika z przepisów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

Kontrola rozliczeń dotacji udzielanych SPZOZ wykazała, że rozliczenie dotacji następowało w większości przypadków w terminach określonych w zawartych umowach. Dotowane SPZOZ-y przedstawiały podmiotom dotującym rozliczenie z wykorzystania przekazanej dotacji, odpis lub kopię dokumentów źródłowych (faktura, protokół odbioru robót, potwierdzenie zapłaty, dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) i na tej podstawie dokonywano rozliczenia dotacji.

W zawieranych z SPZOZ umowach jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków zastrzegały sobie prawo kontroli w zakresie prawidłowości, zgodności i rzetelności realizacji dotowanego zadania, w tym dokumentów finansowych niekiedy nawet w terminach do 3 lat od dnia, w którym nastąpiło rozliczenie dotacji. Przykładowo: *Miasto i Gmina Sulęcín (woj. lubuskie)*, *Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie)*, *Powiat braniewski (woj. warmińsko-mazurskie)*.

W praktyce jednak nie korzystały z tych uprawnień i nie dokonywały kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji. Z uprawnienia tego skorzystały tylko 2 jednostki samorządu terytorialnego.

W trakcie kontroli rozliczeń tych dotacji stwierdzono, że:

- nieegzekwowano terminowego zwrotu kwoty 790 zł z dotacji celowej niewykorzystanej do końca roku budżetowego 2010, udzielonej z budżetu Gminy Lubaczów dla Miejskiego Ośrodka Zapobiegania Uzależnieniom w Przemysłu na obsługę nietrzeźwych osób - mieszkańców Gminy Lubaczów, oraz nienaliczono odsetek od ww. kwoty dotacji zwróconej po terminie (*Gmina Lubaczów –woj. podkarpackie*).
- ze środków dotacji dla SP ZOZ w Sulęcínie w kwocie 43.000 zł sfinansowano wydatki poniesione przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji, czym naruszono przepisy art. 250 i art. 251 ust. 4 ufp. W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz jako przyczynę nieprawidłowości wskazał potrzebę zakupu sprzętu przez SP ZOZ w Sulęcínie we wrześniu 2010r., w okresie gdy wyposażano nową dobudowaną część szpitala (*Miasto i Gmina Sulęcín – woj. lubuskie*).
- w 1 przypadku z dotacji przyznanej dla Miejskiego Zespołu Przychodni Rejonowych w Zgierzku przeznaczonej na zakup sprzętu medycznego – spirometru do Przychodni Rejonowej nr 1 w kwocie 12.000 zł – kwotę 3.000 zł (stanowiącą 25% udzielonej dotacji) wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem na zakup pulsoksymetru, który jest odrębnym od spirometru urządzeniem. Zgodnie z przepisami art. 252 ust. 2 pkt 1 ufp, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem.
- stwierdzono 8 przypadków rozliczenia udzielonej SPZOZ dotacji po terminie określonym w zawartych umowach. Przykładowo:

Powiat radzyński (woj. lubelskie)

Wszystkie dotacje udzielone w 2010r. Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Radzynie Podlaskim (rozdz. 85111 § 6220), na podstawie umów:

- z dnia 11 czerwca w kwocie 42.459 zł,
- z dnia 18 sierpnia w kwocie 11.035 zł
- z dnia 26 października w kwocie 50.000 zł

zgodnie z postanowieniami § 6 zawartych umów, miały być rozliczone w ciągu 60 dni od przekazania dotacji, tj. rozliczone odpowiednio do dnia: 16 sierpnia 2010r. (dotację przekazano 17 czerwca), 23 października 2010r. (dotację przekazano 24 sierpnia) i 8 stycznia 2011r. (dotację przekazano 9 listopada 2010r.).

Rozliczenie udzielonych dotacji dokonane zostało przez SP ZOZ sprawozdaniami z 11stycznia 2011r. (dotacja w wys. 42.459 zł i 50.000 zł) i 12 stycznia 20 11r. (dotacja w wys. 11.035 zł).

Na sprawozdaniach nie oznaczono daty wpływu do Starostwa Powiatowego w Radzynie Podlaskim, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów § 42 ust. 2 w związku z przepisami 7 pkt 6 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67). Kontrolującej nie okazano dokumentów świadczących o egzekwowaniu od podmiotów terminowego rozliczenia dotacji

Zgodnie z postanowieniami „Procedur kontroli finansowej”, obowiązujących w Starostwie „Do obowiązku Wydziałów należy kontrola rozliczeń finansowych wynikających z umów i porozumień” Z wyjaśnienia pracownika wynika, że w formie pisemnej nie występowano o terminowe składanie rozliczeń, ale interweniowano telefonicznie.

4. Uprawnienia i obowiązki nadzorcze organu założycielskiego w stosunku do SP ZOZ w okresie kontrolowanym określał art. 67 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz. U. Nr 94, poz. 1097). Podmiot sprawujący nadzór był zobowiązany do kontroli i oceny działalności utworzonej jednostki oraz pracy jej kierownika, w szczególności w zakresie:
- 1) realizacji zadań statutowych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń,
 - 2) prawidłowości gospodarowania mieniem,
 - 3) gospodarki finansowej.

Kontrola wykazała, że podmioty sprawujące nadzór nad SPZOZ jako organy założycielskie nie korzystały z tych uprawnień i nie przeprowadzały corocznej kontroli stosownie do obowiązków wynikających z ww. przepisów. Przykładowo:

Powiat sulęciński

W badanym okresie nie przeprowadzono corocznej kontroli Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Sulęcinie stosownie do obowiązku wynikającego z przepisów art. 67 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz. U. Nr 94, poz. 1097). Ze złożonych do protokołu kontroli wyjaśnień Starosty wynika że przyczyną powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

Od dnia 01 lipca 2011r. w powyższym zakresie obowiązuje art. 121 ust. 3 i art. 122 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654).

Miasto i Gmina Zgierz

Audytor Wewnętrzny Urzędu Miejskiego w Zgierzu wyjaśniła, że: „W 2010 roku nie została przeprowadzona kontrola w SPZOZ Miejski Zespół Przychodni Rejonowych w Zgierzu. Zgodnie z art. 67 nadzór finansowy sprawowany był poprzez analizę sprawozdań finansowych za rok 2010. Roczne sprawozdanie finansowe Miejskiego Zespołu Przychodni Rejonowych w Zgierzu za rok 2010 zostało zatwierdzone zarządzeniem Nr 136/VI/32011 Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 21 czerwca 2011r. W celu zapewnienia prawidłowości gospodarowania mieniem Rada Miasta Zgierza podjęła Uchwałę Nr XLVI/431/10 z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie ustalenia zasad zbycia, oddania w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie aktywów trwałych Miejskiego Zespołu Przychodni Rejonowych w Zgierzu.

Ponadto w roku 2010 Komisja Zdrowia i Opieki Społecznej Rady Miasta Zgierza zajmowała się zagadnieniami dotyczącymi działalności Miejskiego Zespołu Przychodni Rejonowych w Zgierzu: [1] styczeń 2010 r. – zagadnienia omawiane na posiedzeniu Komisji dotyczyły potrzeb w zakresie psychiatrii dziecięcej w kontekście starań MZPR o kontrakt z NFZ, [2] luty 2010 r. – zagadnienia omawiane na posiedzeniu Komisji dotyczyły podpisanych przez MZPR kontraktów na świadczenia zdrowotne, organizacji medycyny szkolnej, opieki okulistycznej dla młodzieży zgierskiej, [3] marzec 2010 r. – zagadnienia omawiane na posiedzeniu Komisji dotyczyły opieki pielęgniarstwa w szkołach, [4] kwiecień 2010r. – zagadnienia omawiane na posiedzeniu Komisji dotyczyły opieki kardiologicznej dla mieszkańców Zgierza: ilość pacjentów wymagających opieki kardiologicznej, okres oczekiwania na wizytę kardiologa, okres oczekiwania na badania specjalistyczne (...), wymogi sprzętowe, [5] lipiec 2010 r. – zagadnienia omawiane na posiedzeniu Komisji dotyczyły inwestycji i remontów w placówkach ochrony zdrowia i ich realizacja, [6] wrzesień 2010 r. – zagadnienia omawiane na posiedzeniu Komisji dotyczyły inwestycji i funkcjonowania poszczególnych przychodni MZPR, Komisja dokonała wizytacji miejskich przychodni rejonowych.

Od czerwca 2009r. w MZPR rozpoczęto proces wdrożenia SZJ ISO 9001:2008. Audyt certyfikujący został przeprowadzony w okresie od dnia 17 do 19 października 2011 r. przez audytorów reprezentujących Firmę IMQ SA Przedstawicielstwo w Polsce (IMQ to wiodąca włoska jednostka certyfikująca). Certyfikat ISO 9001:2008 został przyznany w dniu 1 listopada 2011 r. na okres 3 lat tj do dnia 1 listopada 2014 r.”

3.2.5. Dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych.

Zakład budżetowy jako forma organizacyjno-prawna sektora finansów publicznych, odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, a koszty działalności pokrywa - co do zasady - z przychodów własnych. Podstawą gospodarki finansowej zakładu jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego.

Z przepisów art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych wynika, że z dniem 31 grudnia 2010r. zakończeniu uległa likwidacja m.in: gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ufp. Gminne, powiatowe lub wojewódzkie zakłady budżetowe likwidowały organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, które określały przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu zakładu. Pozostałe po likwidacji środki pieniężne, należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego przejmował organ, który przeprowadzał likwidację, albo nowo utworzona jednostka organizacyjna. Przejęcie następowało na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Likwidacja zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ufp nie była przedmiotem niniejszej kontroli.

Zakład budżetowy, choć z założenia ma pokrywać koszty swojej działalności z uzyskanych przychodów, to jednocześnie może być zasilany dotacjami z budżetu jst. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 3 – 5 ufp samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu j.s.t. (wydatki z tytułu dotacji dla samorządowych zakładów budżetowych ujmuje się w planie finansowym Urzędu) następujące dotacje:

- dotacje przedmiotowe (klasyfikowane w § 265);
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (klasyfikowane w § 621);
- dotacje podmiotowe w zakresie określonym w odrębnych ustawach (klasyfikowane w § 251),
- dotacje z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (klasyfikowane w § 241)

- dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (klasyfikowane w § 264)²².

Ponadto nowo tworzony samorządowy zakład budżetowy może otrzymać z budżetu j.s.t. jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (klasyfikowaną w § 241)¹⁷. Wytypowane do kontroli jednostki samorządu terytorialnego w 2010r. nie tworzyły nowych zakładów budżetowych i nie udzielały tych dotacji.

W 2010r. zasady gospodarki finansowej zakładów budżetowych regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.)²³.

Przepisy rozporządzenia z dnia 29 czerwca 2006r. wskazują, że dotacje celowe udzielone z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji nie mogą być wykorzystywane na inne cele. Dotacje te w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu (§ 41 ust. 1). Podobnie stanowi od 1.01.2011r. § 38 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2010r.

Stosownie do postanowień § 52 rozporządzenia, dotacje przedmiotowe oraz dotacje jednorazowe na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje w wysokości odpowiedniej do stopnia realizacji finansowanych zadań. Kierownik zakładu przekazuje zarządowi j.s.t., w terminie do 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd. W przypadku stwierdzenia przez zarząd, że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrana w nadmiernej wysokości, zarząd wydaje decyzję o zwrocie dotacji do budżetu j.s.t. wraz z odsetkami, w wysokości i terminie określonym w art. 252 ust.1 ustawy o finansach publicznych (podobnie stanowi § 45 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2010r.). § 54 ust. 3 rozporządzenia wskazuje ponadto, że odsetki od środków pochodzących z dotacji, zgromadzone na rachunku bankowym zakładu nie stanowią przychodu zakładu budżetowego.

W 2010r. kierownicy samorządowych zakładów budżetowych wykonujących zadania określone w art. 14 ufp byli zobowiązani do sporządzania i przekazywania zarządowi j.s.t. sprawozdania Rb-30S półroczne/roczne z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych. Zgodnie ze sugestią Ministerstwa Finansów kierownicy gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych, które miały być zlikwidowane do 31.12.2010r. zobowiązani byli składać w 2010r. sprawozdanie Rb-30 półroczne/roczne z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych na wzorze wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

Zarząd j.s.t. jest obowiązany do przeprowadzenia kontroli formalno-rachunkowej złożonych sprawozdań oraz został uprawniony do kontrolowania ich merytorycznej prawidłowości; w

²² Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38 poz. 207).

²³ Od 1 stycznia 2011r. w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

tym celu może żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów. Dane w zakresie otrzymanych dotacji wykazane w sprawozdaniu powinny być porównane z kwotami dotacji faktycznie przekazanych przez j.s.t. W sprawozdaniu tym wykazywane są m.in.:

- a) w dziale A. "Przychody" - plan i wykonanie przychodów i dotacji, bez dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Dotacje przedmiotowe winny być wykazane w kwotach netto, tj. bez podatku VAT.
- b) w dziale B. "Koszty i inne obciążenia" – koszty i inne obciążenia według paragrafów; Ponadto w dziale D. "Dane uzupełniające" w części 1. "Informacja o finansowaniu inwestycji samorządowego zakładu budżetowego" powinny być wykazane planowane i wykonane wydatki inwestycyjne z wyszczególnieniem źródeł ich finansowania, w tym z dotacji a także zobowiązania wobec budżetu z tytułu zwrotu dotacji na inwestycje.

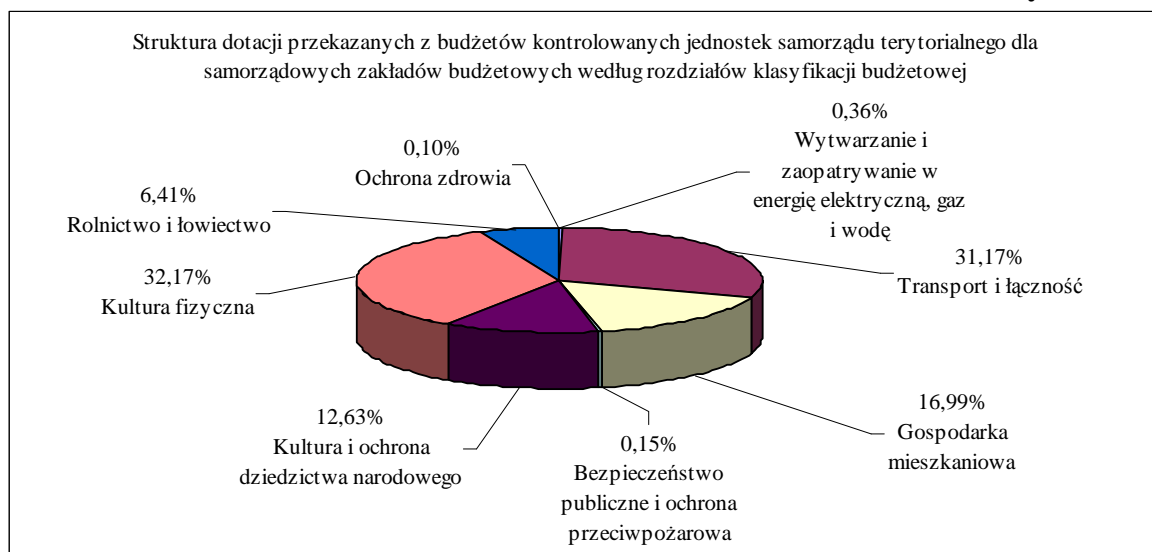
Kontrolą objęto udzielane z budżetów wytypowanych do kontroli 53 jednostek samorządu terytorialnego dotacje dla 30 samorządowych zakładów budżetowych. Z budżetów kontrolowanych jednostek, którym udzielono dotacji w łącznej kwocie 40.008.365,24 zł a mianowicie:

- dotacje przedmiotowe (§ 265) w łącznej kwocie 30.221.009,15 zł dla 30 samorządowych zakładów budżetowych, którym udzielono łącznie 50 dotacji,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§ 621) - w łącznej kwocie 9.787.356,09 zł dla 25 samorządowych zakładów budżetowych, z którymi zawarto 57 umów.

Wytypowane do kontroli jednostki samorządu terytorialnego w 2010r. nie tworzyły nowych zakładów budżetowych i nie udzielały dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (§ 241). Nie udzielały również dotacji celowych na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (§ 264).

Strukturę dotacji przekazanych z budżetów jst dla samorządowych zakładów budżetowych obrazuje poniższy wykres Nr 4:

Wykres Nr 4



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2011r., którą objęto rok 2010.

- Podstawową formą dotowania działającego zakładu budżetowego jest dotacja przedmiotowa, kalkulowana według stawek jednostkowych. W świetle regulacji art. 219 ust.1 ufp dotacje przedmiotowe są definiowane jako środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Środki te stanowią wydatki budżetu, podlegające – zgodnie z regułą wyrażoną w art. 126 ufp – szczególnym zasadom rozliczania. Celem dotacji jest zaspokojenie potrzeb publicznych poprzez obniżenie ceny usługi (wyrobu) bądź zapewnienie jej bezpłatności. Dotacja przedmiotowa może pojawić się tam, gdzie wpływy ze świadczonych usług nie pokrywają pełnych kosztów ich wytworzenia, bądź gdy usługa publiczna świadczona jest nieodpłatnie.

Kwoty i zakres dotacji przedmiotowych muszą wynikać z uchwały budżetowej. Uchwała budżetowa musi ujmować dotacje przedmiotowe w sposób jednoznacznie wskazujący na ich charakter, aby były one przeznaczone wyłącznie na dopłaty do wyrobów lub usług. Kwoty dotacji muszą być ujęte w planie wydatków budżetu oraz wskazane w załączniku do uchwały budżetowej sporządzonym na podstawie art. 214 pkt 1 ufp i zgodnie z wymogami określonymi w art. 215 ufp. Zaplanowanie w budżecie wydatków w formie dotacji przedmiotowej musi być poprzedzone podjęciem uchwały przez organ stanowiący uchwały w sprawie stawek jednostkowych tej dotacji. Przy ustalaniu tych stawek, zgodnie z dyspozycją art. 219 ust. 1 ustawy, należy w uchwale wskazać rodzaj działalności, która będzie dotowana, jednostki miary konkretyzujące tę działalność oraz stawkę dotacji na jednostkę miary w postaci kwotowej lub procentowej do określonej podstawy. Przed podjęciem ww. uchwały organ wykonawczy powinien przedstawić organowi stanowiącemu kalkulacje, analizy, wyliczenia dotyczące ustalenia poziomu niezbędnych przychodów, kosztów świadczenia dotowanych usług oraz inne wskaźniki ekonomiczno-organizacyjne dotyczące działalności zakładu ubiegającego się o przyznanie dotacji.

W obszarze dotacji przedmiotowych kontrola wykazała nieprzestrzeganie ww. zasad udzielania tych dotacji. Przykładowo:

Gmina Jeleśnia (woj. śląskie)

W 2010r. przekazano dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Jeleśni dotację przedmiotową na odśnieżanie dróg w kwocie 400.000 zł pomimo, że Rada Gminy Jeleśnia nie ustaliła stawek jednostkowych. W Uchwale Nr XXXIII/2'67/09 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 grudnia 2009r. w sprawie budżetu Gminy Jeleśnia na 2010r. zaplanowano wydatek na dotację przedmiotową w kwocie 400.000 zł. Stawka jednostkowa została określona dopiero Uchwałą Nr XXXVIII/305/10 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 czerwca 2010r. W myśl przepisu art. 219 ust. 1 ufp z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych.

Ponadto nie ustalono zasad kontroli ich realizacji oraz sposobu rozliczania.

Nie wyegzekwowano również terminowego rozliczenia dotacji przedmiotowej przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Jeleśni. Rozliczenie dotacji wpłynęło do Urzędu Gminy w dniu 1 lutego 2011r. Brak było również informacji o dokonaniu kontroli pod względem formalno - rachunkowym na pisemnym rozliczeniu dotacji. Zgodnie z przepisami § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną a następnie art. 45 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616), kierownik samorządowego zakładu budżetowego przekazuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd.

Miasto Skarżysko – Kamienna (woj. świętokrzyskie)

Kontrolą objęto prawidłowość udzielenia i rozliczenia dotacji dla Miejskiego Centrum Sportu i Rekreacji w kwocie 1.423.000 zł. W wyniku kontroli ustalono, że Rada Miasta uchwałą Nr XLIV/123/2009 z dnia 30 grudnia 2009 roku ustaliła stawki jednostkowe dotacji przedmiotowej dla Miejskiego Centrum Sportu i Rekreacji w 2010 roku jako:

- dopłaty do utrzymania 1m² obiektów sportowych instytucji kultury fizycznej, które są wykorzystywane do realizacji zadań w zakresie sportu, rekreacji rehabilitacji, odnowy biologicznej turystyki w kwocie 11, 82 zł,
- dopłaty do uczestnika imprez sportowych, rekreacyjnych i różnych form kultury fizycznej dla mieszkańców miasta w kwocie 7,82 zł.

Z powyższego wynika, że stawki nie zostały określone jako dopłaty do określonych rodzajów usług czy wyrobów, stosownie do przepisów art. 219 ust. 1 ufp i art. 130 ufp.

W świetle regulacji art. 219 ust.1 dotacje przedmiotowe są definiowane jako środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Środki te stanowią wydatki budżetu, podlegające, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 126 ustawy, szczególnym zasadom rozliczania. Celem dotacji jest zaspokojenie potrzeb publicznych poprzez obniżenie ceny usługi (wyrobu) bądź zapewnienie jej bezpłatności. Dotacja przedmiotowa może być udzielona w przypadku, gdy wpływ ze świadczonych usług nie pokrywają pełnych kosztów ich wytworzenia, bądź gdy usługa publiczna świadczona jest nieodpłatnie. Uchwała w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego powinna w sposób jednoznaczny wskazywać na ich charakter, aby były one przeznaczone wyłącznie na dopłaty do wyrobów lub usług. Przy ustalaniu tych stawek, zgodnie z dyspozycją art. 219 ust. 1 ustawy, należy w uchwale wskazać rodzaj działalności, która będzie dotowana, jednostki miary konkretyzujące tę działalność oraz stawkę dotacji na jednostkę miary w postaci kwotowej lub procentowej do określonej podstawy.

W wyjaśnieniu, złożonym w trakcie kontroli Prezydent Miasta wskazał, iż MCSiR zarządza obiektami sportowymi i może taką dotację otrzymać. Udzielenie takiej dotacji jest powiązane z rodzajem i rozmiarem działalności. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które była udzielona. Kwotę i zakres dotacji określa szczegółowo uchwała Rady Miasta, która określa dopłatę do utrzymania 1m² obiektów sportowych. Łączna powierzchnia, którą zarządza MCSiR wynosi 105.825 m². Wykorzystana jest do realizacji zadań w zakresie sportu i rekreacji. Podstawą rozliczenia jest 1m² wszystkich obiektów sportowych. Wskazane w uzasadnieniu obiekty sportowe i m² tych obiektów miały na celu wskazanie ilości zarządzanych obiektów sportowych i łączną ilość m² tych obiektów będących w zarządzaniu MCSiR. Dopłata jednostkowa do m² to udział kosztów utrzymania wszystkich obiektów sportowych. Przy kalkulacji w rozdziale 92695 na 2010 rok przyjęto średnią liczbę startujących z kilku ostatnich lat 22.122. Koszt jednego uczestnika skalkulowany został na poziomie 7,82 zł. Wydatki w rozdziale 92695 na realizację kalendarza imprez sportowych składają się z dotacji oraz wpływów z opłat startowych, sponsoringu oraz odsetek bankowych.

W wyjaśnieniu Prezydent Miasta podał, iż kalkulacja w sprawie określenia dotacji przedmiotowej na 2010 rok została przedstawiona radnym w uzasadnieniu do projektu uchwały i dyskutowana na posiedzeniach komisji stałych Rady Miasta przed podjęciem uchwały na Sesji Rady Miasta.

Ponadto ustalono, że Prezydent Miasta nie określił na piśmie zasad rozliczenia i wykorzystania dotacji dla zakładów budżetowych, co narusza § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz.783 z późn. zm.), zgodnie z którym kierownik samorządowego zakładu budżetowego przekazuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd. Powyższe narusza również § 45 ust. 2 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616). Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta wynika, że nie dokonano powyższego z uwagi na dużą ilość zmian przepisów prawa, które miały miejsce w 2010 roku.

Kwota przyznanej dotacji dla MCSiR na 2010 rok została zaplanowana w uchwale budżetowej na 2010 rok. W dniu 26.01.2011r. Dyrektor MCSiR przedłożył Prezydentowi rozliczenie dotacji przedmiotowej za okres od dnia 1.01.2010 do 31.12.2010 r., czyli z zachowaniem terminu określonego w § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku.

Z rozliczenia wynika, że udzielona dotacja w rozdziale 92604 w kwocie 1.250.000 zł wykorzystana została w całości jako dopłata do 105.825 m² obiektów sportowych.

Stwierdzono, że wystąpiły różnice pomiędzy wysokościami dotacji do poszczególnych obiektów sportowych określonych w uzasadnieniu do uchwały Rady Miasta Nr XLIV/123/2009 z dnia 30.12.2009r. w sprawie określenia stawek jednostkowych dotacji przedmiotowej a przedłożonym przez Dyrektora MCSiR rozliczeniem dotacji w kwocie 851,50 zł.

Z rozliczenia wynika również, że udzielona dotacja w rozdziale 92695 w kwocie 173.000 zł wykorzystana została w całości. W rozliczeniu wskazano, iż zorganizowano 25 imprez o w których wzięło udział 26.000 uczestników. W uzasadnieniu do w/w uchwały Rady wskazano na organizację 25 imprez z przewidywaną liczbą uczestników 22.122. Natomiast z załączonego do rozliczenia dotacji „Kalendarza imprez sportowych na 2010 rok wynika, że liczba uczestników wynosiła 22.122, kwota dotacji 173.000 zł oraz koszt całkowity imprez 202.360 zł, przy czym jako jedną z 25 pozycji imprez określoną jako „Imprezy nieprzewidziane w

kalendariusz do dyspozycji Prezydenta Miasta” nie podano daty i liczby uczestników (tak jak w przypadku pozostałych imprez), natomiast wskazano kwotę dofinansowania z dotacji w kwocie 6.000 zł a koszt całkowity imprezy w kwocie 1.000 zł.

Powyższe świadczy o nierzetelnym rozliczeniu dotacji przedmiotowej przekazanej w 2010 roku z budżetu Gminy przez Dyrektora MCSiR, Pomimo nie przedłożenia rozliczenia wskazującego na wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem Prezydent uznał dotację za prawidłowo wykorzystaną i rozliczoną prawidłowo. Taki sposób uznania dotacji przedmiotowej za rozliczoną jest sprzeczny z charakterem tej dotacji, która powinna stanowić dopłatę według kalkulowanych stawek, np. z rozliczenia wynika, że na obiekt Kryta pływalnia wykorzystano 529.830 zł, natomiast dotacja według uzasadnienia winna wynosić 81.676,20 zł. Powyższe naruszało przepisy art. 126 i art. 251 ust. 4 ufp.

Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta wynika, że podstawą rozliczenia jest $1m^2$ wszystkich obiektów sportowych. Łączna powierzchnia obiektów sportowych, która zarządza MCSiR wynosi 105.825 m^2 . Wskazane w uzasadnieniu obiekty sportowe i m^2 tych obiektów miały na celu wskazanie ilości zarządzanych obiektów sportowych i łączną ilość m^2 tych obiektów będących w zarządzaniu MCSiR. Podana liczba 26.000 uczestników za 2010 rok w sprawozdaniu miała na celu wskazanie wzrostu zainteresowania i jest prognozą podczas kalkulacji dopłaty do jednego uczestnika w roku następnym. Różnica pomiędzy wykazaną w rozliczeniu za 2010 rok a liczbą biorących udział imprezach, pokryta została z dochodów własnych.

Organ dotujący nie przeprowadził kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przedmiotowej przekazanej w 2010 roku z budżetu Gminy dla MCSiR.

- W trakcie kontroli stwierdzono, że kierownicy 9 jednostek samorządu terytorialnego (33% kontrolowanych) nie określali zasad rozliczenia i wykorzystania dotacji przedmiotowej udzielonej samorządowym zakładom budżetowym. Obowiązek ten wynikał z przepisów § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów 29 czerwca 2006r.²⁴ kierownik samorządowego zakładu budżetowego zobowiązany był przekazywać zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd²⁵. Powyższe w znaczący sposób ograniczało rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez samorządowe zakłady budżetowe.

Stosowana była praktyka, że mimo nieokreślenia tych zasad kierownicy zakładów w terminie do dnia 31 stycznia 2011r. przedkładali stosowne rozliczenia. Przykładowo:

Miasto i Gmina Tykocin (woj. podlaskie)

Urząd Miejski nie posiada uregulowań wewnętrznych ustalających zasady, terminy i wielkości przekazywania zakładowi budżetowemu przyznanej dotacji przedmiotowej. W wyniku badania dowodów księgowych stanowiących podstawę przekazania zakładowi dotacji ustalono, że stosowana była praktyka, że podstawę przekazania dotacji stanowił wniosek Kierownika Zakładu zawierający wyliczenie należnej dotacji (stawka jednostkowa dopłaty x ilość zrealizowanych jednostek – kursów) zaakceptowany przez Burmistrza.

Miasto i Gmina Chocianów (woj. dolnośląskie)

W zakresie dotacji z budżetu udzielonych dla jednostek sektora finansów publicznych Burmistrz Miasta i Gminy nie określił zasad rozliczenia wykorzystania dotacji przedmiotowej udzielonej Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Mimo to Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej przedkładał kwartalne rozliczenia, które były sprawdzane pod względem merytorycznym przez kierownika Referatu Rozwoju, Rolnictwa i Gospodarki Mieniem Urzędu Miasta i Gminy (za wyjątkiem rozliczenia za III kwartał). Rozliczenie dotacji przedmiotowej udzielonej za IV kwartał 2010r. wpłynęło 7 lutego 2010r., podczas gdy zgodnie z powołanymi wyżej przepisami należało je złożyć do 31 stycznia 2011r.

Kontrola dokumentacji dotyczącej ww. dotacji wykazała również, że Dyrektor Zakładu w dniu 22 grudnia 2010r. zwiększyła plan przychodów i wydatków o 20.000 zł, mimo że wymagało to zwiększenia o tę kwotę dotacji z budżetu Miasta i Gminy i wcześniejszej jego zmiany. Zgodnie z art. 15 ust. 8 ufp w planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to

²⁴ w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.)

²⁵ Podobnie stanowi od 1.01.2011r. § 45 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. (Dz. U. Nr 241 poz. 1616)

zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Miasto i Gmina Sulęcín (woj. lubuskie)²⁶

W przypadku dotacji w kwocie 100.000 zł udzielonej w 2010r. Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Sulęcínie nie określono zasad rozliczenia dotacji oraz szczegółowych zasad wykorzystania dotacji. W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz jako przyczynę nieprawidłowości wskazał przeoczenie.

- Stwierdzono przypadki nierzetelnego dokonywania rozliczeń w zakresie dotacji przedmiotowych oraz wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości. Przykładowo:

Miasto Kołobrzeg (woj. zachodniopomorskie)

Na rachunek bankowy samorządowego zakładu budżetowego pn. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekazano w 2010r. dotacje przedmiotowe w wysokości ogółem 2.510.254 zł, przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych, ustalone uchwałami Rady Miasta: Nr XL/544/09 z dnia 29 grudnia 2009r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg na 2010r. oraz Nr XLVIII/362/10 z dnia 20 lipca 2010r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kołobrzegu. Miejska jednostka organizacyjna:

a) niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystwała dotację w kwocie ogółem 226.201,31 zł, przewidzianą na dofinansowanie:

- wynajmu hali Milenium 32 897,05 zł
- biletów wstępu na lodowisko 60 282,25 zł
- biletów wstępu na basen 133 022,01 zł

Ww. nieprawidłowości spowodowane zostały przyjęciem do rozliczenia dla wskazanych usług i zadań, dotowanych z budżetu Miasta, stawek wyższych niż ustalone przez Radę Miasta uchwałą Nr XL/544/09 z dnia 29 grudnia 2009 r.

Było niezgodne ze sposobem rozliczenia dotacji, określonym § 4 ust. 1 zarządzenia Nr 70/10 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie wykonania budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg w części dotyczącej przekazywania dotacji celowych i przedmiotowych (...), według którego dotacje przedmiotowe kalkulowane w związku z bieżącą działalnością Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji stanowiące dopłaty do cen usług, biletów i świadczeń, rozliczane będą według biletów, ilości wykonanych usług oraz udzielonych świadczeń. Wykorzystanie dotacji przedmiotowych przeznaczonych na wynajem hali Milenium oraz dopłat do biletów wstępu na basen i lodowisko z uwzględnieniem stawek innych od ustalonych przez Radę Miejską stanowiło naruszenie szczególnych zasad rozliczania środków finansowych przekazanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego samorządowemu zakładowi budżetowemu w formie dotacji przedmiotowych, przeznaczonych na dofinansowanie wskazanych zadań, co było niezgodne z przepisami art. 219 ust. 1 w zw. z ust. 4 ufp;

b) pobrała z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki finansowe w kwocie ogółem o 435.832,64 zł wyższej niż niezbędna (577 920,36 zł) na dofinansowanie:

- wynajmu hali przy ul. Wąskiej o 179.752,00 zł
- wynajmu torów łuczniczych o 140.409,96 zł
- wynajmu strzelnicy sportowej o 55.136,00 zł
- utrzymanie boiska Orlik 2012 przy ul. Makuszyńskiego o 53.570,50 zł
- utrzymanie boisk przy ul. Wylotowej o 1.112,82 zł
- utrzymanie boisk przy ul. Żółkiewskiego o 5.851,36 zł

co było niezgodne ze sposobem rozliczenia wskazanych środków finansowych, określonym § 4 ust. 2 zarządzenia Nr 70/10 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie wykonania budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg w części dotyczącej przekazywania dotacji , celowych i przedmiotowych (...), według którego dotacje przedmiotowe kalkulowane w związku z bieżącą działalnością Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, rekompensujące koszty utrzymania nieprzychodowych obiektów, rozliczane będą według

²⁶ Podobnie: Gmina Łączna, Miasto i Gmina Chęciny (woj. świętokrzyskie), Miasto i Gmina Słubice (woj. lubuskie), Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie), Miasto Skarżysko – Kamienna (woj. świętokrzyskie)

stawek pokrycia kosztów utrzymania 1 m powierzchni nieruchomości gruntowych, na których usytuowane są dotowane obiekty. Jako stawki pokrycia kosztów utrzymania 1 m² powierzchni tych nieruchomości Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji przyjął w złożonym rozliczeniu ww. środków finansowych za 2010 r. - zamiast stawek ustalonych przez Radę Miejską uchwałą Nr XLVIII/634/10 z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kołobrzegu - wielkości obliczone na podstawie rzeczywistych kosztów ich utrzymania.

c) zwróciła do budżetu jedynie kwotę 209.629,33 zł, zamiast w wysokości 662.033,95 zł (różnica 452.404,62 zł), stanowiącej sumę dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranej w nadmiernej wysokości, co było niezgodne z przepisami art. 252 ust. 5 ufp.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kołobrzegu. Ponadto - pomimo okoliczności opisanych w pkt a i pkt b - dotujący nie stwierdził, że środki finansowe przekazane z budżetu w formie dotacji w łącznej kwocie 2.510 254,00 zł zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (226.201,31 zł) oraz pobrane w nadmiernej wysokości (435.832,64 zł). Prawidłowość wykorzystania dotacji przedmiotowych pobranych w 2010r. z budżetu jednostki samorządu terytorialnego samorządowemu zakładowi budżetowemu, w oparciu o rozliczenie złożone przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, sprawdził Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu w Urzędzie Miasta w Kołobrzegu.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Prezydent, który obowiązków w zakresie rozliczenia ww. dotacji, w oparciu o stawki ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie tego zadania nie powierzył żadnemu pracownikowi Urzędu Miasta.

Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji nie została wyegzekwowana kwota 452.404,62 zł.

Miasto i Gmina Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)

W wyniku nierzetelnego wykonania czynności sprawdzających w zakresie merytorycznego i rachunkowego rozliczenia dotacji przedmiotowej przekazanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2010r. Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Złocieniu nie ustalono, że gminny zakład pobrał dotację w kwocie o 48.163,10 zł wyższej niż niezbędna na dofinansowanie kosztów utrzymania:

- hali sportowej przy ul. Czaplinceckiej o 14.958,04 zł
- szaletu miejskiego wraz z parkingiem o 2.231,49 zł,
- Gęsiej Łączki w Cieszynie o 7.401,40 zł,
- terenu rekreacyjnego między mostami nad rzeką Wąsawą o 16.459,00 zł
- euroboiska i skate parku o 7.113,17 zł.

Powyższe było niezgodne z przepisami art. 126 i art. 252 ust. 1 pkt 2 ufp. W trakcie kontroli - postanowieniem z dnia 29 czerwca 2011r. Burmistrz wszczął postępowanie w sprawie zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji pobranej w 2010r. przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Złocieniu w nadmiernej wysokości.

Miasto Sopot (woj. pomorskie)

Kierownik Zakładu Oczyszczania Miasta w Sopocie nie przekazał do Urzędu Miasta rozliczenia wykorzystania dotacji przedmiotowej za 2010r. – złożono sprawozdania finansowe: bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian funduszu, nie przedstawiono sprawozdania merytorycznego na podstawie danych przedstawionych w sprawozdaniach nie można ustalić, które z poniesionych wydatków zrealizowano z otrzymanej dotacji. Miasto Sopot nie przeprowadzało kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

- Ustawa o finansach publicznych zakazuje finansowania działalności zakładu budżetowego środkami pochodzącymi z dotacji, z wyłączeniem dotacji celowych, w wysokości wyższej niż 50% kosztów jego działalności (art. 15 ust. 6 ufp). W trakcie kontroli stwierdzono 2 przypadki przekazania z budżetu środków pochodzących z dotacji w wysokości przekraczającej ten limit a mianowicie:

Miasto i Gmina Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)

Na utrzymanie i eksploatację obiektów sportowo - rekreacyjnych stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego i używanych przez gminny zakład budżetowy do prowadzenia działalności na podstawie umów użyczenia i dzierżawy - Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Złocieniu przekazano z budżetu Miasta i Gminy środki finansowe w wysokości 200.000 zł oraz dotację przedmiotową w kwocie 280.165 zł. W wyniku powyższego łączna kwota środków przekazanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Złocieniu (480.165 zł) przekroczyła 50 % kosztów działalności zakładu (613.560,05 zł), co było niezgodne z przepisami art. 15 ust. 6 ufp.

Miasto Zamość (woj. lubelskie)

Zaplanowana w budżecie Miasta Zamość kwota dotacji przedmiotowej dla Ośrodka Sportu i Rekreacji w Zamościu na 2010 rok nie przekraczała 50% kosztów tej jednostki. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że w 2010r. do zakładu budżetowego przekazano dotację przedmiotową w wysokości 2.790.000 zł.

Dyrektor Ośrodka w dniu 19.01.2011r. przedłożył rozliczenie wykorzystania otrzymanej z budżetu Miasta dotacji przedmiotowej za 2010r., z którego wynika, że dotację wykorzystano w całości. Na podstawie ewidencji analitycznej do konta 224 ustalono, że dotacja przekazana OSiR w Zamościu w 2010r. została przebiegowana w kwocie 2.790.000 zł pod datą 31.12.2010r. na konto 810. Przebiegowania dokonano na podstawie polecenia księgowania sporządzonego przez pracownika Wydziału Finansowego w oparciu o złożone przez zakład budżetowy rozliczenie wykorzystania dotacji z 19.01.2011r.

Z ustaleń kontroli wynika, że pismem z dnia 18.02.2011r. Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji przedłożył decyzję Nr 2/20 11 (bez daty wpływu decyzji do Urzędu, co było niezgodne z przepisami 42 ust. 2 w związku z przepisami 7 pkt 6 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011r.), z której wynika, że dokonuje zwrotu dotacji przekazanej z Urzędu Miasta w wysokości 41.550 zł - jako dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (powyżej 50% zrealizowanych kosztów). Do decyzji załączono rozliczenie, w którym wykazane zostały koszty ogółem poniesione w 2010r. w kwocie 5.496.903,54 zł oraz wysokość dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 41.550,00 zł.

Prezydent Miasta Zamość nie wydał na podstawie przepisów 45 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. decyzji o zwrocie do budżetu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Zwrot nadpłaconej dotacji nastąpił na podstawie decyzji Dyrektora OSiR z dnia 18 lutego 2011r.

Kwota dotacji, która uznana została przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zamościu jako dotacja pobrana w nadmiernej wysokości została zwrócona do budżetu Miasta Zamość 22 lutego 2011r.

Ustalono, że do dnia niniejszej kontroli tj. 26 maja 2011r., nie przeprowadzono kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przedmiotowej udzielonej w 2010r. na rzecz zakładu budżetowego. Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli przez Dyrektora Wydziału Edukacji i Sportu wynika, że „W roku 2009 w OSiR Zamość została przeprowadzona kompleksowa kontrola finansowa natomiast rok 2010 nie był kontrolowany. Analiza finansowa OSiR za 2010 rok została przedłożona w dniu 20 maja 2011 roku po akceptacji Prezydenta Miasta Zamość pod obrady Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Zamościu. Komisja analizę przyjęła bez uwag”.

Dotacje celowe dla zakładów budżetowych.

- Dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (§ 621) samorządowym zakładom budżetowym udzieliło 25 jednostek samorządu terytorialnego (47% objętych kontrolą). Kontrolą objęto 57 dotacji celowych w łącznej kwocie 9.787.356,09 zł. Kontrola prawidłowości udzielania i rozliczania tych dotacji wykazała, że:

- 1) W większości kontrolowanych jednostek były zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego z własnymi zakładami budżetowymi umowy, o których mowa w art. 250 ufp. Jedynie 6 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego²⁷ nie zawierało umów przy udzielaniu dotacji celowej zakładowi budżetowemu. Zgodnie z pojawiającym się w piśmiennictwie poglądem w przypadku udzielania dotacji samorządowym zakładom budżetowym nie jest wymagane zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji²⁸. Umowa taka przybiera charakter umowy *in house*. Podpisanie tego dokumentu oznacza, że samorząd zawiera umowy sam z sobą, gdyż samorządowy zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej.

Spośród jednostek, które zawarły takie umowy w 3 przypadkach wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych umów. Najczęściej występujący błąd dotyczył pomijania części zapisów określonych przepisami ufp. Stwierdzone

²⁷ Miasto Kołobrzeg, Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie), Miasto i Gmina Syców – woj. dolnośląskie, Gmina Łączna – woj. świętokrzyskie, Miasto Rawa Mazowiecka – woj. łódzkie, Miasto i Gmina Gostynin – woj. mazowieckie

²⁸ Przykładowo: „Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego” A. Bieniaszewska, K.Stelmasczyk, G. Czarnocki, M. Przybylska, U. Wycisk, Municipium SA Warszawa.

nieprawidłowości odnosiły się w różnym zakresie do kontrolowanych jednostek i polegały m.in. na:

- nieokreśleniu celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację były przekazywane środki dotacji,
- terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Powyższe wady w znaczący sposób ograniczały rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez podmioty dotowane.

Przykładowo:

Miasto Suwałki (woj. podlaskie)

Badaniem objęto m. in. prawidłowość udzielania dotacji celowych zakładom budżetowym. W 2010r. z budżetu Miasta udzielono m.in. dwóch dotacji celowych dla Zarządu Budynków Mieszkalnych w Suwałkach na łączną kwotę 62.191,16 zł. W zawartych umowach, wbrew przepisom art. 250 pkt 1 upf, nie określono celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację udzielono dotacji. Brak zatem możliwości powiązania dotacji z konkretnym zadaniem. Powinnością dotującego jest dokładne określenie zakresu rzeczowego zadania, na które została przekazana dotacja. W złożonym wyjaśnieniu, załączonym do protokołu kontroli wskazano, że cel udzielenia dotacji zakładowi budżetowemu wynikał z odpowiednich postanowień uchwały budżetowej, w związku z czym cel przeznaczenia dotacji został pominięty w porozumieniach.

2) Przy rozliczaniu dotacji celowych udzielanych samorządowym zakładom budżetowym stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na:

- rozliczaniu dotacji celowej po terminie (od kilku dni do 42 dni) określonym w zawartych umowach (przykładowo: *Miasto i Gmina Chęciny – woj. świętokrzyskie, Miasto i Gmina Chocianów (woj. dolnośląskie)*),
- naliczaniu należnych odsetek dotyczących zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej w nieprawidłowej wysokości (przykładowo: *Gmina Gródek – woj. podlaskie*),
- w 1 przypadku prawidłowość wydatkowania dotacji celowej dla zakładu budżetowego była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Skarbnika Miasta, w toku której
- stwierdzono, że niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki w kwocie 17.488,80 zł.

Miasto i Gmina Gostynin (woj. mazowieckie)

W 2010r. dotację celową z budżetu Miasta otrzymał zakład budżetowy – Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w kwocie 40.000 zł, która została ujęta w budżecie Miasta jako wydatki w wysokości 20.000 zł w rozdz. 85153 – Zwalczanie narkomanii oraz 20.000 zł w rozdz. 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi. Wydatki te zostały przyjęte w budżecie zgodnie z Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na 2010r. przyjętym uchwałą Nr 224/XXXIX/09 Rady Miejskiej w Gostyninie z dn. 30.11.2009r.

W pkt. III.3. Programu zapisano: „finansowanie pozaszkolnych zajęć sportowych, w których zawarte są treści z zakresu profilaktyki uzależnień”, a w załączniku do w/w uchwały w planie finansowym Programu ujęto:

- w rozdz. 85153 – prowadzenie pozaszkolnych i pozalekcyjnych zajęć sportowych z elementami profilaktyki alkoholowej i narkotykowej oraz organizowanie imprez i zawodów sportowych dla dzieci i młodzieży w wieku 13-17 lat – dotacja celowa dla Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w kwocie 20.000 zł

- w rozdz. 85154 – prowadzenie pozaszkolnych i pozalekcyjnych zajęć sportowych z elementami profilaktyki alkoholowej i narkotykowej oraz organizowanie imprez i zawodów sportowych dla dzieci i młodzieży w wieku 13-17 lat – dotacja celowa dla Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w kwocie 20.000 zł

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji otrzymał dotację po złożeniu oferty na prowadzenie w okresie od 1.03.2010r. do 31.12.2010r. zajęć ujętych w/w Programie Profilaktyki. W ofercie zamieszczono dane na temat jednostki, opis zadania, przewidywane koszty, harmonogram planowanych zajęć, z uwzględnieniem realizacji spotkań z zakresu profilaktyki problemów alkoholowych i narkomanii. Pod datą 29.01.2010r. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji otrzymał od Burmistrza Miasta upoważnienie do realizacji zadania p.n. „ prowadzenie pozaszkolnych i pozalekcyjnych zajęć sportowych z elementami profilaktyki alkoholowej i narkotykowej oraz organizowanie imprez i zawodów sportowych dla dzieci i młodzieży w wieku 13-17 lat z rodzin patologicznych” oraz do kontroli pod względem merytorycznym dowodów księgowych związanych z realizacją w/w zadania z okresem ważności do dn. 31.12.2010r.

Na okoliczność przekazania dotacji nie została zawarta umowa. Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli przez Burmistrza wynika, że zawarcie umowy z MOSiRem – własną jednostką organizacyjną byłaby umową „z samym sobą”. Obowiązek wynikający z art. 250 ufp zinterpretowano jako „niedopatrzanie ustawodawcy”.

Na podstawie ewidencji szczegółowej do konta 224 stwierdzono, że środki zostały przekazane w ratach i terminach zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez MOSiR w miarę ponoszenia wydatków.

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji złożył sprawozdanie i rozliczenie z realizacji zadania w postaci:

- informacji opisowej z dn. 21.01.2011r. skierowanej do Burmistrza Miasta Gostynina
- sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego z dn. 21.01.2011r. zawierającego część merytoryczną i finansową, w którym wykazano koszt realizacji zadania w kwocie 40.037,58 zł, w tym ze środków udzielonej dotacji 40.000 zł, co oznacza pełne jej wykorzystanie
- zestawienia faktur na łączną kwotę 40.037,58 zł z podziałem na miesiące od marca do listopada 2010r.
- sprawozdania z realizacji zajęć z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, zgodnie z którym zajęcia odbywały się raz w miesiącu metodą warsztatową z grupą młodzieży w wieku 13-17 lat. W sprawozdaniu podano zrealizowaną tematykę spotkań m.in.: zagrożenia wynikające z picia alkoholu i brania narkotyków, problemy dzieci w rodzinach alkoholików – jak im pomóc?, formy leczenia osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków itp.

Prawidłowość wydatkowania dotacji celowej była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Skarbnika Miasta Gostynina w okresie od 20.07. do 7.09.2011r., z której została sporządzona notatka służbowa. W wyniku kontroli stwierdzono, że część wydatków została poniesiona na cele nie wskazane przez zleciennodawcę – Burmistrza Miasta. Łączna kwota wydatków uznanych za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem wyniosła 17.488,80 zł, w tym:

- delegacje sędziowskie i ryczałty – 8.524 zł. Były to delegacje za sędziowanie rozgrywek klubu „Mazur” Gostynin, niezwiązanego organizacyjnie z Miastem Gostynin, w większości drużyny seniorskiej tego klubu,
- rachunki za prowadzenie zajęć treningowych – 6.100 zł. Rachunki uznano za wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ w ofercie MOSiR-u prowadzenie zajęć przedstawiono jako wkład własny, bez sfinansowania z dotacji
- zwrot kosztów przejazdu instruktora sportu – 97,60 zł
- koszty przejazdu na zawody sportowe - 907,20 zł
- koszty opieki medycznej i badań okresowych - 1.060 zł
- zakwaterowanie uczestników UKS na zawodach szachowych - 800 zł

Prowadzona przez inspektorów RIO kontrola potwierdziła słuszność powyższych ustaleń w zakresie nieprawidłowego wykorzystania dotacji celowej.

Na wniosek Skarbnika Burmistrz wydał decyzję z dnia 8.09.2011r. (FN.3032/2011) zobowiązującą MOSiR do zwrotu do budżetu Miasta kwoty uznanej za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem tj. 17.488,80 zł wraz z odsetkami obliczonymi jak dla zaległości podatkowej od dnia udzielenia dotacji do dnia zwrotu żądanej jej części. Termin zwrotu ustalono na 15 dni od dnia upływu terminu do wniesienia odwołania.

Do zakończenia kontroli (7.10.2011r.) żądana kwota nie została wpłacona do budżetu Miasta. Ostateczny termin wpłaty upływał z dniem 08.10.2011r..

W związku z powyższym Burmistrz skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Warszawie zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gostyninie polegającego na wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji celowej przekazanej w 2010r. na „prowadzenie pozaszkolnych i pozalekcyjnych zajęć sportowych z elementami profilaktyki alkoholowej i narkotykowej oraz organizowanie imprez i zawodów sportowych dla dzieci w wieku 13-17 lat z rodzin patologicznych”. Kwota wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem została ustalona na 17.488,80 zł.

- 3) W 2010r. kierownicy samorządowych zakładów budżetowych byli zobowiązani do sporządzania i przekazywania zarządowi j.s.t. sprawozdania Rb-30S półroczne/roczne z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych oraz sprawozdań kwartalnych Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247). Zarząd j.s.t. był zobowiązany do przeprowadzania kontroli formalno-rachunkowej złożonych sprawozdań oraz został uprawniony do kontrolowania ich merytorycznej prawidłowości, w tym celu mógł żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów. Dane w zakresie otrzymanych dotacji wykazane w sprawozdaniu powinny być porównane z kwotami

dotacji faktycznie przekazanych przez j.s.t. Uprawnienie to wynikało z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz § 10 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

W 8 jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono przypadki nierzetelnej kontroli tych sprawozdań. Przykładowo:

Miasto i Gmina Chocianów (woj. dolnośląskie)

W sprawozdaniach Rb-30S z wykonania planu finansowego za I półrocze 2010r. oraz za rok 2010 przedłożonych przez Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej dotacje z budżetu wykazane zostały w prawidłowej kwocie i we właściwym paragrafie. Sprawozdania nie zawierały jednak potwierdzenia o ich sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym, wbrew takiemu obowiązkowi określoneemu § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Miasto i Gmina Syców (woj. dolnośląskie)

Zakład budżetowy MOSiR, w sprawozdaniu Rb-30S według stanu na 31 grudnia 2010 roku w dziale D - „Dane uzupełniające”, w poz. 303 „Zobowiązania wobec budżetu z tytułu zwrotu dotacji na inwestycje” wykazał kwotę 2.318,36 zł, pomimo że zwrotu, w wysokości 2.618,36 zł, dokonał 30 grudnia 2010 roku, zatem na koniec 2010 roku nie posiadał zobowiązań z tytułu zwrotu dotacji na inwestycje.

Zgodnie z §13 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej w dziale D „Dane uzupełniające” w kolumnie „Wykonanie na koniec okresu sprawozdawczego” wykazuje się stan zobowiązań wobec budżetu z tytułu zwrotu dotacji w części, w jakiej nie została wykorzystana w roku budżetowym.

Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie)

W dniu 31 stycznia 2011 roku zakład budżetowy Miejskie Usługi Komunikacyjne przekazał do Urzędu sprawozdanie budżetowe Rb-30S, w którym wykazano otrzymaną dotację oraz jej wykonanie w kwocie 5.009.536,44 zł. Stwierdzono, że nie zostało ono sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym. Jednostka nie skorzystała również z uprawnień wynikających z § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym jednostki otrzymujące sprawozdania są uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Zakład budżetowy przedłożył także rozliczenie udzielonej dotacji przedmiotowej, z którego wynika m.in., że: łącznie na terenie Zgierza w 2010 roku wykonano 1.580.295,41 wozokilometrów, co po przemnożeniu przez stawkę jednostkową dotacji daje kwotę 5.009.536,44 zł. Ponadto wskazano m.in., że średnia cena jednego wzkm na terenie Zgierza wyniosła 5,25 zł. Pismem z dnia 15 lutego 2011 roku ówczesny Naczelnik Wydziału Infrastruktury Miejskiej Urzędu skierował pismo do Wydziału Księgowości, w którym potwierdził wykonanie dotacji przedmiotowej w kwocie 5.009.536,44 zł. Ponadto stwierdził, że różnica między kwotą przekazanej dotacji a kwotą dotacji wykorzystanej (4,56 zł) została zwrócona w ustawowym terminie. Kontrolującym okazano wyciągi bankowe, z których wynika, że część należności w kwocie 1,38 zł zwrócono w dniu 31 stycznia 2011 roku (WB 20,21/2011), natomiast pozostała część w kwocie 3,18 zł w dniu 1 lutego 2011 roku (WB 22/2011), co oznacza naruszenie terminu określonego w art. 251 ust. 1 ufp. Zgodnie z tym przepisem dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Miasto Kołobrzeg (woj. zachodniopomorskie)

W sprawozdaniu Rb - 30S z wykonania planu finansowego Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji za 2010r. nieprawidłowo wykazano wielkości przychodów z tytułu dotacji przedmiotowej pochodzącej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- dotację planowaną (§ 2650) wykazano w kwocie brutto 2.510.254,00 zł, zamiast w wysokości 2.362.483,00 zł, tj. po jej pomniejszeniu o podatek od towarów i usług (147.771,00zł), którego rozliczenie z urzędem skarbowym wykazuje się w informacji 2 części D sprawozdania;
- zrealizowane przychody wykazano w kwocie 2.162.606,21 zł, tj. w wysokości netto pomniejszonej - według samorządowego zakładu budżetowego - o dotację niewykorzystaną i podlegającą zwrotowi do budżetu Miasta w wysokości 209 629,33 zł brutto (podatek VAT - 9 754,64 zł), zamiast w kwocie 2 362 483,00 zł. Ponadto należną do zwrotu dotację przedmiotową wykazano także jako zobowiązanie zakładu wobec budżetu (w części C poz. W040),

czym naruszono szczegółowe zasady sporządzania sprawozdań budżetowych, określone - zgodnie z § 16 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U.

Nr 20, poz. 103) - § 13 ust. 2 pkt lb Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Powyższe świadczy o nierzetelnie prowadzonej kontroli tych sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym. Kontrola formalno-rachunkowa ma na celu nie tylko sprawdzenie poprawności arytmetycznej w zakresie wykazanych danych, ale również pozwala zweryfikować czy kwoty dotacji wykazano w prawidłowej wysokości, czy zastosowano odpowiedni dobór formularzy oraz czy sposób ich wypełnienia zgodny jest z wymogami przepisów (czy wypełniono odpowiednie rubryki) jak również weryfikuje prawidłowość podpisania i oznaczenia przedłożonej dokumentacji. Pomimo, iż w rozporządzeniu nie wskazano sposobu dokonania takiej kontroli, fakt jej dokonania powinien zostać udokumentowany na sprawdzanym dokumencie, natomiast w przypadku stwierdzenia uchybień czy nieprawidłowości kierownicy jednostek sporządzających sprawozdania, w których stwierdzono nieprawidłowości w toku kontroli dokonują ich korekty przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych lub zbiorczych. W razie potrzeby należy dokonać także odpowiednich zapisów korygujących w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego.

- 4) Przeprowadzona w 3 zakładach budżetowych - Komunalnym Zakładzie Budżetowym w Gródku, w Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach oraz w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Zamościu kontrola wykazała, że:

Komunalny Zakład Budżetowy w Gródku znajdował się w trudnej sytuacji finansowej, co przejawia się w szczególności permanentnymi problemami w terminowym regulowaniu zobowiązań, w tym wobec Urzędu Gminy Gródek. Analiza przyczyn braku płynności finansowej Zakładu przeprowadzona w trakcie kontroli wykazała, że jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest zaniechanie ustalenia należytej - zapewniającej pokrycie kosztów — ceny za odbiór nieczystości stałych. Z okazanej w trakcie kontroli korespondencji z sierpnia 2010r., dotyczącej przedstawionej przez kierownika KZB kalkulacji zmiany stawki maksymalnej, wynika, że Gmina nie przewidywała możliwości przyznania Zakładowi dotacji przedmiotowej na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów. Wskazywano, że zapewnienie Zakładowi możliwości gromadzenia przychodów w rozmiarze zapewniającym pokrycie kosztów działalności nie powinno być uzależnione wyłącznie od przyznania dotacji przedmiotowej przez Radę Gminy. Rada winna określić stawkę za usługi na poziomie zapewniającym pokrycie uzasadnionych kosztów, zgodnie z kalkulacją, natomiast zmniejszenie obciążeń odbiorców usług poprzez przyznanie zakładowi budżetowemu dotacji przedmiotowej - jako dopłaty do określonego rodzaju wyrobów lub usług - jest uprawnieniem, z którego Rada może skorzystać. Brak środków finansowych na przyznanie z budżetu dotacji przedmiotowej w określonej wysokości nie może skutkować pozbawieniem Zakładu możliwości pobierania przychodów na poziomie niezbędnym dla zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania.

W formułowanych po kontroli wnioskach pokontrolnych Izba wnioskowała o podjęcie stosownych działań zapewniających terminowe regulowanie zobowiązań Zakładu, w tym wobec budżetu gminy z tytułu podatków lokalnych, opłat za trwałe zarząd i dotacji podlegających zwrotowi.

Przeprowadzona w Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach kontrola oprócz nieterminowego przekazania Burmistrzowi Słubic rozliczenia dotacji przedmiotowej (08.02.2011r.) tj. po 31 stycznia 2011r. wykazała, że *Dyrektor Zakładu Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach nie wystąpił z wnioskiem o ustalenie trwałego zarządu na nieruchomościach które wykorzystuje w swojej działalności, co naruszało przepisy art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Z wyjaśnień Dyrektora Zakładu wynika, iż nie wystąpił on ze stosownym wnioskiem ze względów ekonomicznych oraz organizacyjnych związanych z planami przekształcenia Zakładu w spółkę prawa handlowego.*

W formułowanych po kontroli wnioskach pokontrolnych Izba wnioskowała o przekazywanie Burmistrzowi Słubic rozliczenia z wykorzystania dotacji w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, zgodnie z § 45 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

W toku kontroli przeprowadzonej w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Zamościu – zakładzie budżetowym Miasta Zamość stwierdzono *wykazanie w sprawozdaniu Rb-30S za 2010 r. niektórych danych niezgodnych z ewidencją księgową (w kolumnie „wykonanie”: koszty w § 4740 wykazano w wysokości zawyżonej, a w § 4750 – zaniżonej o 1.322,05 zł oraz nie wykazano kwoty odpisu aktualizującego należności w wysokości 1.650,62 zł).*

W formułowanych po kontroli wnioskach pokontrolnych Izba wnioskowała o wykazywanie w tym sprawozdaniu danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do przepisów § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Dotacje podmiotowe dla zakładów budżetowych.

Z postanowień art. 15 ust. 4 ufp wynika, że przepisy szczególne mogą dodatkowo stanowić podstawę prawną do udzielania zakładowi budżetowemu dotacji podmiotowej. Dotacje podmiotowe, według definicji zawartej w art. 218 ufp, obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej.

Przykładem dotacji podmiotowych udzielanych jednostkom funkcjonującym w formie zakładów budżetowych są dotacje dla przedszkoli publicznych i placówek publicznych prowadzonych przez j.s.t. - na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Art. 79 ust. 1a tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2010r. stanowił, że jednostki te, będące zakładami budżetowymi, pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie j.s.t. na zadania oświatowe, o których mowa w art. 5a ust. 2 ustawy.

Stosownie do przepisów art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), ww. jednostki od 01.01.2011r. nie mogą funkcjonować w formie zakładów budżetowych, nowe brzmienie art. 79 ust. 1a ustawy o systemie oświaty przewiduje ich prowadzenie w formie jednostek budżetowych. Kontrola wykazała, że 4 spośród wytypowanych do kontroli jednostek samorządu terytorialnego udzielały w 2010r. dotacji podmiotowych dla przedszkoli i żłobków działających w formie zakładów budżetowych w łącznej kwocie 24.663.746,02 zł, które od 01.01.2011r. funkcjonują w formie jednostek budżetowych. Udzielanie dotacji podmiotowych w 2010r. dla tych jednostek nie było objęte niniejszą kontrolą. Jednostki te mogły funkcjonować w tej formie do 31.12.2010r.

3.2.6 Dotacje dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

I. Dotacje na podstawie porozumień w sprawie przekazania zadań innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Powiat bądź województwo, przekazując zadanie do gminy, zobowiązane są do przekazania środków finansowych zapewniających wykonanie zadania. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, określają zawarte porozumienia. Zgodnie z przepisami art. 74 ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a

gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Gmina nie może przekazać zadania własnego do realizacji organowi wyższego szczebla tj. do powiatu czy do województwa.

Powiat zawiera porozumienia wyłącznie z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia te podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stosownie do przepisów art. 12 pkt. 8a ustawy o samorządzie powiatowym zawarcie porozumienia winno być poprzedzone podjęciem przez radę powiatu uchwały w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, o których mowa wyżej.

Jst realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 46 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Jst może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań (art. 47 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Wysokość dotacji (która ma charakter dotacji celowej) określa organ stanowiący po stronie wydatków w uchwale budżetowej we właściwym dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem rodzajowym wydatku – jako bieżący lub majątkowy.

Szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań na mocy porozumień, określają te porozumienia. (art. 48 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – Dz. U. 38 poz. 207) dotacje dla innych jst należy klasyfikować w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

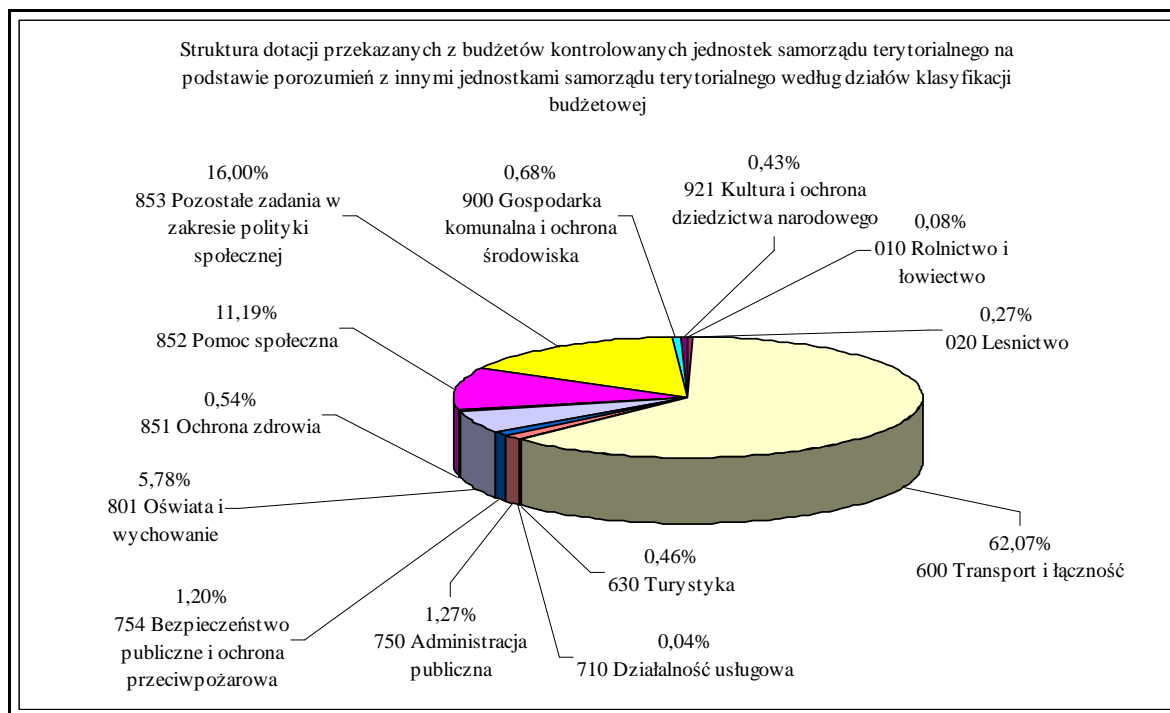
- § 231 – dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego,
- § 232 – dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego,
- § 233 – dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego,
- § 661 – dotacje celowe przekazane gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego,
- § 662 – dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego,
- § 663 – dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego,

Sposób rozliczenia dotacji wynikać będzie z zawartych porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego

Dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego udzieliły 34 kontrolowane jednostek samorządu terytorialnego (64% objętych kontrolą), z tego 30 gmin i 4 powiaty. Kontrolą objęto 98 umów o udzielenie dotacji celowych w łącznej kwocie 15.239.114,96 zł (z tego gminy

14.259.174,36 zł i powiaty 958.048,60 zł). Strukturę dotacji przekazanych z budżetów jst na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego obrazuje poniższy wykres Nr 5.

Wykres Nr 5



Źródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2011r., którą objęto rok 2010.

- Szczegółowej kontroli poddano łącznie 98 porozumień (umów). Ustalono, że w 20 jednostkach samorządu terytorialnego (63% kontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych porozumień (umów).

Najczęściej występująca nieprawidłowość dotyczyła pomijania w umowach części zapisów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się w różnym zakresie do kontrolowanych jednostek i polegały najczęściej na:

- nieokreśleniu terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej,
 - nieokreśleniu wysokości dotacji, celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację były przekazywane środki dotacji
- a także nieokreśleniu terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.

Stwierdzono także zawieranie umów na czas nieokreślony oraz przekazanie dotacji celowej (zamiast pomocy finansowej) przez gminy do powiatu na jego zadania.

Powyższe wady w znaczący sposób ograniczały rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez podmioty dotowane.

Przykładowo:

Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie)

Stwierdzono ustalenie terminu zwrotu dotacji na realizację zadania publicznego pn.: „Przebudowa dróg powiatowych partycypacja w kosztach Bębło, Będkowice, Giebułtów-Kraków-Tonie” 21 dni po zakończeniu realizacji zadań drogowych, a więc dłuższego niż 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, co stanowiło naruszenie art. 251 ust 3 ufp.

Gmina Michałowice (woj. małopolskie)

Stwierdzono realizowanie w 2010r. dotacji na rzecz Gminy Kraków dotyczącej lokalnego transportu zbiorowego na podstawie porozumienia z dnia 20.12.2007r. (wraz z aneksami) zawartego na czas nieokreślony. Stosownie do przepisów art. 250 ust. 2 ufp umowa dotacji winna posiadać określenie terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.

Gmina Wągrowiec (woj. wielkopolskie)

Porozumienia: zawarte z Gminą Miejską Wągrowiec w dniu 31 grudnia 2009r. dotyczące realizacji zadania: „Przewozy pasażerskie komunikacją Miasta Wągrowca na terenie Gminy Wągrowiec” (dz. 600 rozdz. 60004 § 2310), Nr 158/09 zawarte z Gminą Miejską Wągrowiec w dniu 21 października 2009r. dotyczące realizacji zadań wspólnych zadań związanych z uczęszczaniem dzieci z terenu Gminy Wągrowiec do Przedszkola Miasta Wągrowca (dz. 801 rozdz. 80104 § 2310) oraz nr 186/09 zawarte z Miastem i Gminą Skoki w dniu 17 grudnia 2009 r. na realizację zadań wspólnych związanych z uczęszczaniem dzieci z terenu Gminy Wągrowiec do przedszkola dotowanego przez Miasto i Gminę Skoki (dz. 801 rozdz. 80104 § 2310 - nie określały terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie)²⁹

Na 39 zawartych porozumień w 35 przypadkach w zawartych porozumieniach i umowach na łączną kwotę 912.839,19 zł dotyczących przekazania dotacji celowych nie określono terminu wykorzystania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji, czym naruszono przepisy art. 250 ufp.

- Umowy zostały zawarte przez uprawnionych przedstawicieli i w większości przypadków posiadały kontrasygnatę Skarbnika lub osoby upoważnionej. W kilku przypadkach³⁰ porozumienia nie zawierały kontrasygnaty. Obowiązek kontrasygnowania umów, mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych wynika z przepisów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.
- Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że w wielu przypadkach kontrolowane jednostki przekazywały środki z dotacji na rachunki bankowe beneficjentów po terminach wynikających z zawartych porozumień (od kilku do 208 dni). W 1 przypadku transze dotacji przekazano przed datą zawarcia porozumienia. Naruszało to postanowienia zawartych porozumień (umów) oraz przepisy art. 44 ust. 3 pkt. 3 ufp, stanowiące, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Przykładowo:

Powiat radzyński (woj. lubelskie)

Wystąpiły przypadki nieterminowego przekazywania dotacji:

- a) dotacja dla Miasta Lublin na utrzymanie dzieci w placówkach opiekuńczych na podstawie porozumienia z 22 maja 2009r. zawartego na podstawie przepisów art. 86 ust. 4 i 10 ustawy o pomocy społecznej –z postanowień § 3 ust. 1 porozumienia, dotacja miała być przekazywana do 15 dnia miesiąca. W trakcie kontroli stwierdzono, że płatność za grudzień 2010r. w wys. 18.362 zł została przekazana 21 grudnia 2010r.,
- b) dotacja dla Miasta Radzyń Podlaski, na realizację 7 zadań z zakresu kultury (rozdz. 92105 § 231), na ogólną kwotę 20.000 zł, na podstawie porozumienia z 9 lutego 2010r. na zadania: szkolenia członków orkiestry dętej, ogólnopolskie spotkania z piosenką autorską Oranżeria, warsztaty gitarowe, udział chórów seniora w konkursach wojewódzkich, konkurs na palmę podlask festiwal piosenki patriotycznej, warsztaty teatralne transze dotacji zgodnie z § 1 ust. 4 porozumienia miały być przekazane: I transza 10.000 zł do 31 maja 2010r., II transza 10.000 zł do 15 sierpnia 2010r.; II transzę dotacji w wys. 10.000 zł przekazano po terminie, w dniu 30 sierpnia 2010r.
- c) dotacje na zarządzanie drogami publicznymi powiatowymi w granicach administracyjnych Miasta Radzyń Podlaski (rozdz. 60014 § 231), na podstawie porozumienia z 22 kwietnia 2010r.: wysokość

²⁹ Podobnie: Miasto i Gmina Kostrzyń (woj. wielkopolskie), Gmina Ostróda, Miasto i Gmina Pieniężno (woj. warmińsko-mazurskie), Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie), Powiat wyszkowski (woj. mazowieckie), Gmina Lubiewo (woj. kujawsko-pomorskie), Miasto Skarżysko-Kamienna (woj. świętokrzyskie).

³⁰ Przykładowo: Miasto i Gmina Kostrzyń (woj. wielkopolskie), Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie),

dotacji została ustalona w wys. 200.000 zł, przekazywana — zgodnie z 4 ust. 1 porozumienia — z góry do 10 dnia danego miesiąca. W 2 umowy określono, że porozumienie zawierane jest na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010r. i obejmuje wszystkie zdarzenia zaistniałe w tym okresie.

Mimo zawarcia porozumienia 22 kwietnia 2010r., transze dotacji przekazywane były przed jego zawarciem, w okresie II-IV, miesięcznie po 16.700 zł w dniach 3 lutego (poz. 10/2), 9 marca (poz. 3 3/3) i 8 kwietnia (poz. 17/4) (łącznie za okres 3 miesięcy kwota 50.100 zł).

Natomiast transze dotacji za kwiecień i za maj 2010r. (po 16.700 zł miesięcznie), przekazane zostały po terminie wskazanym w porozumieniu (do 10 dnia danego miesiąca z góry): ww. dotacje w okresie II-IV dotyczyły miesięcy od stycznia do marca, czyli dotacja za kwiecień przekazana została 10 maja (poz. 27/5) a za maj — 10 czerwca 2010r. (poz. 26/6). W czerwcu przekazano dotację w podwójnej wysokości, czyli dotację za maj i czerwiec, w związku z czym w kolejnych miesiącach dotacja przekazywana była terminowo.

Ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień wynikało, że nieterminowe przekazywanie dotacji wynikało z wykonywania dużej ilości przelewów. W zakresie przekazania dotacji Miastu Radzyń Podlaski w miesiącach II-IV, przed zawarciem porozumienia: dotacje przekazano na podstawie informacji od Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych, że umowa zostanie zawarta oraz ze względu na trudne warunki pogodowe.

Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie)

W dniu 6 czerwca 2001 roku zawarto Porozumienie pomiędzy Miastem Szczecin a Miastem Świnoujście w sprawie przejścia przez Gminę Miasto Szczecin zadań z zakresu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności dla osób z terenu Miasta Świnoujście. W jednym przypadku rata dotacji w kwocie 3.000 zł została przekazana 6 dni po terminie, dotację przekazano w dniu 03.02.2010 roku, zamiast do dnia 28.01.2010 roku, co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w § 2 pkt 2 porozumienia.

Miasto i Gmina Sulęcín (woj. lubuskie)

W przypadku dotacji w kwocie 6.000 zł udzielonej Starostwu Powiatowemu z przeznaczeniem na zakup w 2010r. paliwa na potrzeby Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Sulęcínie dotacja została przekazana na rachunek bankowy Powiatu 15 dni po terminie wskazanym w § 2 umowy z dnia 20 lipca 2010 r. W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik Gminy jako przyczynę nieprawidłowości wskazała przeoczenie.

Gmina Michałowice (woj. małopolskie)³¹

Stwierdzono nieterminowe przekazywanie kwot dotacji celowej dotyczącej lokalnego transportu zbiorowego na rzecz Gminy Kraków, niezgodnie z ustaleniami § 4 Porozumienia, który stanowił, iż Gmina Michałowice zobowiązana była do przekazywania kwoty dotacji z góry do 20 dnia każdego miesiąca. Opóźnienia w przekazywaniu transz dotacji wystąpiły w okresie od stycznia do października 2010r., z czego najdłuższe wystąpiło za miesiąc marzec - 20 dni.

Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła przy przekazywaniu środków dotacji:

- dla Powiatu Krakowskiego przy realizacji zadania pn. Podkrakowski System Teleinformatyczny. Zgodnie z umową z dnia 19.03.2007 r. Gmina Michałowice winna była przekazywać transze 774,00 zł w okresach miesięcznych w równych ratach w terminie do 25 dnia każdego miesiąca. Opóźnienia w 2010 r. nastąpiły w miesiącu styczniu - 28 dni, oraz za miesiąc maju - 1 dzień.

- dla Powiatu Krakowskiego przy realizacji zadania - Świetlica socjoterapeutyczna. Gmina Michałowice przekazała kwotę dotacji z opóźnieniem 208 dni w stosunku do terminu wynikającego z zawartej umowy z dnia 02.06.2010 r.

Powiat sulęciński (woj. lubuskie)

W przypadku dotacji w kwocie 23.480 zł udzielonej dla Województwa Lubuskiego na zadanie pod nazwą: „Udział 50% w kosztach opracowania koncepcji programowej budowy ciągu pieszo-rowerowego w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 137 na odcinku od km 44+975 do km 47+966” dotacja została przekazana 7 dni po upływie terminu do przekazania dotacji wskazanego w § 3 pkt 2 ppkt 2 umowy z dnia 30 marca 2010r. Ze złożonych przez Skarbnika Powiatu wyjaśnień wynika, że powyższa nieprawidłowość wyniknęła z błędnej interpretacji zapisów dotyczących terminu przekazania dotacji.

Natomiast dotacja w kwocie 16.000 zł dla Gminy Krzeszyce na zadanie pod nazwą: „Wykonanie prac remontowych w świetlicy wiejskiej w Kołczynie przy ul. Sulęcińskiej 38” została przekazana 35 dni po terminie określonym w § 2 umowy z dnia 26 października 2010 r. W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik

³¹ Podobnie: Miasto i Gmina Pieniężno (woj. warmińsko-mazurskie), Gmina Lubiewo (woj. kujawsko-pomorskie,

Powiatu jako przyczynę nieprawidłowości wskazała opóźnienie w zwrocie egzemplarza umowy przez Gminę Krzeszyce.

Nierespektowanie postanowień zawieranych porozumień dotyczących udzielania dotacji, zwłaszcza w zakresie przestrzegania terminów przekazywania ustalonych kwot dotacji stanowiło naruszenie postanowień zawartej umowy o udzielenie dotacji i istotnie utrudniało realizowanie zadań przez beneficjentów.

- Stwierdzono przypadki przekazania przez gminę zadania własnego do realizacji organowi wyższego szczebla tj. do powiatu. Przykładowo:

Gmina Łączna (woj. świętokrzyskie)

Wójt Gminy w dniu 16 grudnia 2009 roku zawarł porozumienie z Powiatem Skarżyskim w zakresie finansowania przez Gminę transportu dzieci niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy Łączna do Zespołu Placówek Specjalnych dla Niepełnosprawnych Ruchowo w Skarżysku Kamiennej, którym przekazał zadanie własne gminy wynikające z art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) do realizacji Powiatowi. Zgodnie z art. 8 ust 2a ustawy o samorządzie gminnym, gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Jednocześnie żaden przepis o samorządzie gminnym nie przewiduje przekazania zadań własnych gmin do powiatu. Z kolei przepis art. 4 ust. 5 i ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, że powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.

W sformułowanych wnioskach pokontrolnych Izba wskazywała, by zaprzestać przekazywania zadań własnych gminy na rzecz powiatu, stosownie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym.

- Wystąpiły przypadki zawierania porozumień niezgodnie z zasadami ustalonymi w uchwale organu stanowiącego. Przykładowo:

Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie)

Kontrola dotacji celowej przekazanej Gminie Kraków na realizację zadania publicznego pn.: „Cele publiczne – lokalny transport zbiorowy (dopłata do 1 wozokm)” (Dział 600, rozdział 60004, § 2310) wykazała naruszenie art. 30 ust. 1 w związku art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez zawarcie przez Wójta Gminy :

- w dniu 16.03.2009r. aneksu do porozumienia z dnia 20 XII 2007 r. z Gminą Kraków zwiększającego wskaźnik udziału Gminy Wielka Wieś w kosztach wykonywania usług od dnia 1.01.2009 r., do poziomu 30% w odniesieniu do wozokilometrów określonych w części la tabeli pn. Plan wozokilometrów w 2009 roku objęty finansowaniem przez Gminę Wielka Wieś oraz do poziomu 50% w odniesieniu do wozokilometrów określonych w części lb tabeli pn. Plan wozokilometrów w 2009 roku objęty finansowaniem przez Gminę Wielka Wieś,
- w dniu 21.04.2010 r. aneksu do porozumienia z dnia 20 XII 2007 r. z Gminą Kraków, zwiększającego wskaźnik udziału Gminy Wielka Wieś w kosztach wykonywania usług od dnia 01.01.2010 r. do poziomu 35% w odniesieniu do wozokilometrów określonych w części la tabeli plan wozokilometrów w 2010 roku objęty finansowaniem przez Gminę Wielka Wieś oraz pozostawienie wskaźnika w odniesieniu do wozokilometrów określonych w części lb tabeli plan wozokilometrów w 2010 roku objęty finansowaniem przez Gminę Wielka Wieś na poziomie 50%

niezgodnie z zapisami ujętymi w Uchwale nr XTV/79/2007 z dnia 25.10.2007r. W załączniku nr 1 do uchwały „Projekt Porozumienia” wskazano, że wskaźnik udziału Gminy w kosztach wykonywania usług wynosić będzie 25%.

- Stwierdzono 3 przypadki³² zaciągnięcia zobowiązania wynikającego z zawartej umowy ponad limit wydatków określony w budżecie i planie finansowym jednostki. Przykładowo:

³² Miasto Sucha Beskidzka (woj. małopolskie), Gmina Kamienna Góra (woj. dolnośląskie), Gmina Lubiewo (woj. kujawsko-pomorskie)

Gmina Lubiewo (woj. kujawsko-pomorskie)

1. W dniu 8 czerwca 2010r. Wójt Gminy Lubiewo przy kontrasygnacie Skarbnika zawarł porozumienie z Gminą Tuchola w sprawie objęcia doradztwem metodycznym nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach na terenie Gminy Lubiewo przez doradcę metodycznego realizującego zadania doradcy w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Tuchola. Porozumienie zawarte zostało na czas określony do dnia 31 grudnia 2010 r. Strony porozumienia ustaliły, że Gmina Lubiewo wniesie zryczałtowaną opłatę w wysokości 3.000 zł w terminie 14 dni od dnia zawarcia porozumienia. Gmina Lubiewo przekazała na rzecz Gminy Tuchola środki finansowe dnia 14.07.2010r. Nieterminowe przekazanie środków finansowych naruszyło postanowienia § 2 pkt 4 zawartego porozumienia oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 upf.

W budżecie Gminy zabezpieczone zostały środki w wysokości 3.000 zł w dniu 12.07.2010r. w dz. 801 rozdz. 80146 § 2310 uchwałą Rady Gminy w Lubiewie Nr XL/260/2010 z dnia 12.07.2010r. Na dzień zawarcia porozumienia planowane w budżecie wydatki w dziale 801, rozdziale 80146 § 2310 nie zostały zaplanowane. Zawarcie porozumienia z Gminą Tuchola skutkowało przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań na kwotę 3.000,00 zł. Stwierdzona nieprawidłowość narusza przepisy art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl których wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy. Powyższym działaniem naruszono także przepisy art. 46 ust. 1 oraz art. 261 upf

2. W dniu 20 maja 2010r. pomiędzy Starostą Powiatu Tucholskiego, Burmistrzem Tucholi i Wójtami Gmin wchodzących w skład Powiatu Tucholskiego zawarta została umowa partnerska na rzecz realizacji projektu „Borowiacy w labiryntach wiedzy” W myśl zawartego porozumienia Gmina Lubiewo zobowiązana była do wniesienia w 2010r. wkładu własnego w wysokości 7.880,48 zł.

Na dzień zawarcia umowy partnerskiej (20.05.2010r.) nie zostały zaplanowane środki w dziale 853, rozdziale 85395 § 2320 w uchwale budżetowej na 2010r. (planie finansowym jednostki). Dopiero w dniu 24.09.2010r. uchwałą Rady Gminy Lubiewo Nr XLI/264/2010 zaplanowano i wprowadzono w tej podziałce środki w wysokości 7.900,00 zł. Zawarcie umowy partnerskiej z Powiatem Tucholskim i pozostałymi Gminami skutkowało przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań na kwotę 7.880,48 zł. Stwierdzona nieprawidłowość narusza przepisy art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy art. 46 ust. 1 oraz art. 261 upf. Z wyjaśnień złożonych przez Wójta w trakcie kontroli wynika, że Starostwo Powiatowe w Tucholi przystąpiło do opracowania projektu pn. „Borowiacy w labiryntach wiedzy” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Na etapie przygotowywania aplikacji zwrócono się do Gminy Lubiewo z propozycją współpracy, czego następstwem było podpisanie porozumienia o współpracy w dniu 20.05.2010r. Dokument ten stanowił obowiązkowy załącznik do wniosku o dofinansowanie. Na dzień zawarcia porozumienia nie zostały zaplanowane środki finansowe, gdyż Gmina oczekiwała na rozstrzygnięcie wniosku złożonego w maju do Instytucji Zarządzającej o przyznaniu dotacji.

Gmina Kamienna Góra (woj. dolnośląskie).

Dotacja celowa na wdrożenie projektu „Południowo- Zachodni szlak cysterski na 2010 rok w kwocie 1.934,99 zł została udzielona Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego na mocy umowy nr 3 z 30 listopada 2010 roku. Środki finansowe do Województwa Dolnośląskiego zostały przekazane w dniu 23 grudnia 2010 roku. Od tego momentu do podjęcia w dniu 30 grudnia 2010 roku uchwały nr III/8/10 Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie gminy, przez 7 dni, wydatkowana kwota nie posiadała zabezpieczenia w planie finansowym w dziale 630 „Turystyka”, rozdziale 63003 „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki” § 6630 Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego. Nie wykorzystana, na realizowane w tym okresie zadanie, dotacja w kwocie 750,85 zł w dniu 12 stycznia 2011 roku została zwrócona na rachunek budżetu gminy.

- Wystąpiły przypadki przekazania dotacji w kwocie wyższej, niż wynikająca z zawartego porozumienia oraz przed terminem zawarcia porozumienia. Przykładowo:

Powiat wyszkowski (woj. mazowieckie)

W roku 2010 Powiat Wyszkowski przekazał dla Gminy Wyszków dotacje w wysokości 85.239 zł, zamiast 58.071,00 zł, tj. w kwocie wyższej o 27.168,00 zł, niż wynikało to z porozumienia Nr W/BU/10 zawartego w dniu 14 stycznia 2010r. dotyczącego finansowania kosztów związanych z przejęciem części zadań w ramach bieżącego utrzymania dróg powiatowych na terenie Gminy Wyszków w 2010r. Zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej Gmina Wyszków dokonała w dniu 31.12.2010 r.

Powyższe naruszało przepisy art. 44 ust. 3 pkt 3 cyt. upf, stanowiące, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

- Wystąpiły przypadki dokonywania wydatków z tytułu dotacji ponad limit określony w budżecie. Przykładowo:

Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie)

Kontrola dotacji celowej przekazanej Gminie Kraków na realizację zadania publicznego pn.: „Cele publiczne – lokalny transport zbiorowy (dopłata do 1 wozokm)” - Dział 600, rozdział 60004, § 2310 wykazała wystąpienie w ww. podziałce klasyfikacji budżetowej przekroczenia planu wydatków na, dzień 20.12.2010 r. o kwotę 12.720 zł. Ustalono, że dokonując wydatku z tytułu dotacji za m-c XII w dniu 20.12.2010r. doprowadzono do przekroczenia planu wydatków budżetu Gminy. Na ww. dzień plan po zmianach w dziale 600, rozdziale 60004, § 2310 wynosił 400.000,00 zł natomiast w wyniku zatwierdzenia do wypłaty dotacji za m-c XII wykonanie w tej podziałce wynosiło 412.720,02 zł, a więc przekroczenie wyniosło 12.720,02 zł. Powyższe stanowiło naruszenie zasad gospodarki finansowej określonych w art. 44 ust. 1 pkt 3, z uwzględnieniem art.. 254 pkt 3 ufp.

W wyjaśnieniach do protokołu Wójt Gminy wskazał, że.: „Wypłata w dniu 20.12.2010 roku została zatwierdzona w dziale 600 rozdz. 60004 § 2310 tj. dotacja dla Gminy Miejskiej Kraków tyt. Wykonywania zadań w ramach transportu zbiorowego na terenie gminy z uwagi na zachowanie ciągłości działania w przedmiocie porozumienia międzygminnego z dnia 20.12.2007 roku oraz w szczególności na zapisy §4 ust 4, §8 ust 2 porozumienia których konsekwencją było by wstrzymanie wykonania usług przewozowych dla mieszkańców gminy lub rozwiązanie porozumienia w trybie natychmiastowym bez konieczności jego wypowiedzania przez Miasto Kraków. Ponadto zgodnie z §4 w/w porozumienia niewpłacenie należnych zobowiązań do 20.12.2010 roku skutkowało by naliczeniem odsetek karnych dla Gminy Wielka Wieś.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt konieczności zapewnienia kontynuacji komunikacji publicznej dla naszych mieszkańców stwierdzono iż należy w przedmiotowej sprawie kierować się zasadą gospodarności oraz przyjęciem iż dobro mieszkańców jest podstawowym celem działania gminy.”

- W planowaniu, ewidencji księgowej i sprawozdawczości stwierdzono przypadki nieprawidłowej klasyfikacji wydatków z tytułu dotacji na podstawie porozumień polegających na nieprzestrzeganiu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych poprzez stosowanie nieprawidłowych rozdziałów czy paragrafów klasyfikacji budżetowej. Przykładowo:

Powiat radzyński (woj. lubelskie)

Wydatki na realizację zadań powiatowych przekazanych w drodze porozumień innym jednostkom samorządu terytorialnego, zaliczono do wydatków bieżących powiatu — do § 4300 „Zakup usług pozostałych”, zamiast do § 231 „Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”. Dotyczyło to następujących zadań:

- a. odśnieżania dróg powiatowych położonych na terenie gminy (rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe” § 4300), przekazano gminom: Radzyń Podlaski, Kaolewnica Wschodnia i Ułan Majorat, na podstawie porozumień odpowiednio z 6, 5 i 23 listopada 2009r. (obejmujących okres od listopada 2009r. do marca 2010r.) i porozumień z 2 listopada 2010r. (zawartych z gminą Radzyń Podlaski i Kąkolewnica Wschodnia) i 1 grudnia 2010r. (z gminą Ułan Majorat), na sezon zimowy 2010/2011. W porozumieniach wskazano liczbę kilometrów dróg i stawkę miesięczną za odśnieżanie oraz ustalono, że płatność dokonywana będzie „do 10 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni na podstawie noty wystawionej przez Przyjmującego”. Łączne koszty wynikające z porozumień wyniosły 20.906,26 zł.
- b. dostawy, wymiany i remontu stolarki okiennej elewacji wschodniej skrzydła wschodniego pałacu Potockich w Radzynie Podlaskim (dz. 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdział 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 4300). W dniu 28.12.2010r. Powiat radzyński przekazał Miastu Radzyń Podlaski na pokrycie kosztów dostawy, wymiany i remontu stolarki okiennej elewacji wschodniej skrzydła wschodniego pałacu Potockich w Radzynie Podlaskim kwotę 80.000 zł.

Miasto i Gmina Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)

Nieprawidłowo sklasyfikowano wydatki z tytułu dotacji celowych na dofinansowanie zadań publicznych realizowanych przez Powiat Drawski:

- w kwocie 201 659,76 zł przeznaczonej na remont nawierzchni bitumicznej na drodze powiatowej Nr 1998Z w m. Bobrowo,
- w kwocie 189 483,13 zł przeznaczonej na poszerzenie odcinka drogi powiatowej Nr 1987Z,
- w kwocie 500 000,00 zł przeznaczonej na remont dróg powiatowych: Nr 1962Z Ostrowice - Złocieniec i Nr 1985Z Złocieniec - Wierzchowo - Kalisz Pomorski - Etap II,

które ujęto w rozdziale 60016 - Drogi publiczne gminne, zamiast w rozdz. 60014 - Drogi publiczne powiatowe.

Miasto i Gmina Pieniężno (woj. warmińsko-mazurskie),

W dniu 25 stycznia 2010r. Gmina zawarła z Miastem Braniewo porozumienie, w sprawie zwrotu części dotacji przekazanej w 2010r. przez Miasto Braniewo dla przedszkola niepublicznego, do którego uczęszczają dzieci zamieszkujące teren Gminy Pieniężno w kwocie 10.656 zł. Dotacja dla Miasta Braniewa ujęta została w planie finansowym w dziale 801 „Oświata i wychowanie”, rozdział 80195 „Pozostała działalność”, § 2320 „Dotacja celowa przekazana dla powiatu na zadanie bieżące realizowane na podstawie porozumienia między jst”. Przyjęto, więc nieprawidłową klasyfikację budżetową w/w wydatku, ponieważ dotację przekazano do gminy, a nie powiatu. Tym samym prawidłowym paragrafem wydatków był § 2310 „Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”.

Ponadto kontrolowana jednostka zawarła w dniu 28 września 2010r. z Powiatem Braniewskim porozumienie w sprawie zakupu strażackiego samochodu osobowego z funkcją transportu i ratownictwa medycznego przeznaczonego dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Braniewie w kwocie 5.000 zł. Dotację sklasyfikowano w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdział 75412 „Ochotnicze straże pożarne”, zamiast w rozdziale 75411 „Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej”.

- Kontrola rozliczeń dotacji udzielanych na podstawie porozumień wykazała, że rozliczenie dotacji następowało w większości przypadków w terminach określonych w zawartych umowach. Dotowani przedstawiali dotującym rozliczenie z wykorzystania przekazanej dotacji, najczęściej w formie sprawozdania, odpisu lub kopii dokumentów źródłowych (faktura, protokół odbioru robót, potwierdzenie zapłaty, dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) i na tej podstawie dokonywano rozliczenia dotacji. W 35 przypadkach dotowani przedkładali rozliczenie po terminach wynikających z zawartych porozumień (od kilku do 13 dni) lub nie załączali wymaganych porozumieniami dokumentów. Przykładowo:

Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie)

Rozliczenie dotacji udzielonej Powiatowi Krakowskiemu na realizację zadania publicznego pn.: „Przebudowa dróg powiatowych partycypacja w kosztach Bębło, Będkowice, Giebułtów-Kraków-Tonie” poleceniami księgowania nr 143 w dniu 31.12.2010 r. oraz nr 69 w dniu 21.07.2011r. niezgodnie z postanowieniami § 4 pkt 5 umowy nr 11.0812/236/10 z dnia 09.09.2010r., gdyż do rozliczenia nie załączono potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii umów wymaganych w ww. umowie.

- W zawieranych porozumieniach jednostki samorządu terytorialnego zastrzegały sobie w większości prawo do kontroli w zakresie prawidłowości, zgodności i rzetelności realizacji dotowanego zadania, w tym dokumentów finansowych. W praktyce jednak nie korzystały z tego uprawnienia. W większości kontrolowanych jednostek prawidłowość wykorzystania dotacji nie była przedmiotem kontroli przez dotującego.³³
- Porozumienia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek ten wynika z przepisów art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.). 15 porozumień (16% kontrolowanych) w sprawach wykonywania zadań publicznych zawartych między jednostkami samorządu terytorialnego nie zostały opublikowane. Przykładowo:

Gmina Ostróda (woj. warmińsko-mazurskie)

Na realizację zadań, zgodnie z zawartymi porozumieniami Gmina Ostróda przekazało w 2010r. dla jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe w łącznej kwocie 702.776 zł. W trakcie kontroli nie udokumentowano publikacji 11 porozumień w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego. Art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i

³³ Przykładowo: Gmina Ostróda, Miasto i Gmina Pieniężno (woj. warmińsko –mazurskie)

niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.) wymaga ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym porozumień w sprawach wykonywania zadań publicznych zawartych między jednostkami samorządu terytorialnego.

- Zgodnie z przepisami art. 249 ust. 3 i 4 ufp w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W planie tym ujmuje się także m.in:
- dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego;
 - pozostałe dotacje.

Kontrola wykazała w 2 przypadkach, że niezgodnie z tymi przepisami dotacje na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego ujęto w planie finansowym gminnej jednostki organizacyjnej, zamiast w planie finansowym urzędu. Przykładowo:

Gmina Aleksandrów Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie)

W budżecie Gminy Aleksandrów Kujawski na 2010 rok przyjętym uchwałą Nr XXVIII/394/09 Rady Gminy z dnia 22 grudnia 2009 r. w dziele 801, rozdziale 80104, § 2310 klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 230.740 zł dotyczące zwrotu kosztów ponoszonych przez Gminę Miejską w związku z pobytem dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski w przedszkolach, których organem prowadzącym jest Miasto Aleksandrów Kujawski. W trakcie realizacji budżetu 2010 r. w ww. podziale klasyfikacji budżetowej nie dokonywano żadnych zmian.

Planowaną kwotę wydatków skalkulowano na podstawie wydatków poniesionych na ten cel w latach poprzednich, gdyż stosowne porozumienia pomiędzy Gminą Aleksandrów Kujawski a Gminą Miejską Aleksandrów Kujawski zawarto w dniach 19.05.2010 r. oraz 13.12.2010r. Porozumienia zawarte zostały przez osoby upoważnione, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy. W treści porozumień zawarto dane o wysokości dotacji, zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przekazywane są środki dotacji, określono termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego) oraz termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Do porozumienia załączono listy dzieci, będące podstawą do rozliczenia, zamieszkałe na terenie Gminy a uczęszczające do przedszkoli, których organem prowadzącym jest Miasto Aleksandrów Kujawski.

Planowa w budżecie Gminy Aleksandrów Kujawski na 2010r. kwota dotacji na ww. cel została ujęta w wydatkach określonych w zatwierdzonym planie finansowym na 2010 rok gminnej jednostki organizacyjnej o nazwie: Gminny Zespół Obsługi Szkół w Aleksandrowie Kujawskim. Jednostka ta – zgodnie z obowiązującym ją Statutem – realizowała zadania związane z obsługą finansowo – administracyjną jednostek i placówek oświatowych Gminy Aleksandrów Kujawski oraz realizowała pozostałe zadania określone ustawą o systemie oświaty; w związku z powyższym należne Gminie Miejskiej Aleksandrów Kujawski środki, przekazywane były z budżetu Gminy Aleksandrów Kujawski za pośrednictwem Gminnego Zespołu Obsługi Szkół w Aleksandrowie Kujawskim, w ramach realizacji planu finansowego tej jednostki.

Stwierdzono, iż zaplanowanie dotacji udzielonych z budżetu j.s.t. w innej niż Urząd Gminy jednostce organizacyjnej naruszyło przepisy art. 249 ust. 3 i ust. 4 pkt 2 ufp.

Gminy Łączna (woj. świętokrzyskie)

W planie finansowym Urzędu Gminy Łączna nie uwzględniono wydatków z tytułu dotacji celowej ujętej w budżecie Gminy w § 2320 w łącznej kwocie 21.900 zł, którą bezpodstawnie przyjęto w planie finansowym Szkoły Podstawowej w Łącznej. Powyższa nieprawidłowość naruszała przepisy art. 249 ust. 3 i ust. 4 pkt 2 ufp.

II. Dotacje przekazywane w ramach porozumień (umów) na zadania realizowane przez państwową straż pożarną, o których mowa w art. 19a ust. 2 i 19b pkt. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Art. 19a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009r. Nr 12 poz. 68 ze zm.) stanowi, że koszty związane z funkcjonowaniem Państwowej Straży

Pożarnej są pokrywane z budżetu państwa. Koszty funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu są pokrywane z dotacji celowej budżetu państwa. Zgodnie z przepisami art. 19b w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej może uczestniczyć: gmina, powiat lub samorząd województwa. Z przepisów art. 19d ustawy wynika, że osoby prawne lub fizyczne mogą uczestniczyć w ponoszeniu kosztów budowy strażnic, ich wyposażenia i utrzymania.

Do 31 grudnia 2010r. dotacje (mające charakter dotacji celowych) na ten cel przekazywane były bezpośrednio do budżetu powiatu na podstawie porozumienia (umowy) zawartego między właściwym powiatem a jednostką samorządu terytorialnego przekazującą środki.

Od 1 stycznia 2011r. weszły w życie nowe przepisy art. 19e – 19l ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, dodane po nowelizacji z 29 października 2010r. Zgodnie z ich treścią utworzono Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, składający się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i szkół Państwowej Straży Pożarnej. Od 1 stycznia 2011r. mogą być one przekazywane tylko i wyłącznie za pośrednictwem funduszu, czyli tak samo, jak są przekazywane wpłaty dla policji czy służb granicznych (§ 300 i 617 klasyfikacji budżetowej) - jako wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy, w tym na finansowanie i dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

Wsparcie finansowe państwowej straży pożarnej odbywało się w 2010r. w większości kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumień (umów) zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego i przekazywana była w formie dotacji celowej. Wsparcie było udzielane na zadania bieżące (klasyfikowane w § 232 – dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień – umów - między jednostkami samorządu terytorialnego), czy też inwestycyjne (klasyfikowane w § 662 – dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień – umów - między jednostkami samorządu terytorialnego).

Dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) na zadania realizowane przez państwową straż pożarną, o których mowa w art. 19a ust. 2 i 19b pkt. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej udzieliło 15 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (28% objętych kontrolą). Kontrolą objęto 18 umów o udzielenie dotacji celowych w łącznej kwocie 503.757,23 zł.

W 2010r. 8 jednostek samorządu terytorialnego (15% kontrolowanych) przekazywało właściwemu powiatowi pomoc finansową na zadania realizowane przez państwową straż pożarną, z przeznaczeniem na zadania bieżące (które klasyfikowano w § 271 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących) czy też inwestycyjne (które klasyfikowano w § 630 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych), mimo że cel na który przyznano dotację nie stanowił zadania własnego Powiatu. W 2010r. jednostki samorządu terytorialnego nie mogły przekazywać właściwemu powiatowi pomocy finansowej, gdyż nie było to zadanie własne powiatu. Przykładowo:

Gmina Łączna (woj. świętokrzyskie)

W 2010 roku udzielono dotacji na dofinansowanie zakupu samochodu ratownictwa technicznego dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku Kamiennej w kwocie 30.000 zł. Dotacja została udzielona na podstawie uchwały Rady Gminy Nr XXXVII/16/2010 z dnia 9 kwietnia 2010 roku w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Skarżyskiemu z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu ratownictwa technicznego dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku - Kamiennej w kwocie 30.000 zł. Na podstawie w/w uchwały w dniu 14.04.2010r. Wójt Gminy Łączna zawarł

porozumienie z Powiatem Skarżyskim którego przedmiotem było dofinansowanie przez Gminę Łączna zakupu samochodu ratownictwa technicznego do usuwania skutków awarii technicznych, chemicznych i ekologicznych na rzecz Komendy Powiatowej PSP w Skarżysku Kamiennej w wysokości określonej przez Radę Gminy. W 2010 roku Rada Gminy nie powinna podejmować uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi na w/w zadanie, ponieważ cel na który przyznano dotację nie stanowił zadania własnego Powiatu. Powyższe stanowiło naruszenie art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U.Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r.o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

W tym przypadku Izba w sformułowanych na przyszłość wnioskach pokontrolnych zobowiązała jednostkę kontrolowaną do pokrywania części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej poprzez Wojewódzki Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, stosownie do przepisów art. 19e w zw. z 19b pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.) a także nie udzielania pomocy finansowej ani rzeczowej Powiatowi na zadania inne niż zadania własne powiatu, stosownie do przepisów 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ufp w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

W podobny sposób przekazywano dotacje na zadania realizowane przez państwową straż pożarną w 7 kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego.³⁴

W 1 przypadku (*Miasto i Gmina Staszów-woj. świętokrzyskie*) – dotacji na zadania realizowane przez państwową straż pożarną, o których mowa w art. 19 ust. 2 i 19 b pkt 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej udzielono jako pomoc finansowa na podstawie uchwały organu stanowiącego, którą klasyfikowano w § 617 – „Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjne i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” a mianowicie:

W 2010 roku udzielono dotacji na dofinansowanie zakupu samochodu rozpoznawczo – terenowego dla potrzeb Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Staszowie w kwocie 30.000 zł podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr LXIX/557/10 z dnia 29 marca 2010 roku w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Staszowskiemu z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu rozpoznawczo – terenowego dla potrzeb Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Staszowie w kwocie 30.000 zł. Na podstawie tej uchwały w dniu 26.04.2010r. Burmistrz zawarł umowę Nr 1/2010 z Powiatem Staszowskim o udzieleniu dotacji na w/w cel i wysokości określonej przez Radę.

W 2010 roku Rada Gminy nie mogła przekazywać Powiatowi pomocy finansowej na w/w zadanie określony w formie uchwały, ponieważ cel na który przyznano dotację nie stanowił zadania własnego Powiatu. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ufp w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Do 31.12.2010r. koszty funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej częściowo mogły pokrywać gminy na podstawie art. 19 b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej w formie dotacji przekazywanych do budżetu powiatu na podstawie porozumienia (umowy) zawartego między Powiatem a Gminą przekazującą środki. Wydatek z tytułu w/w dotacji został zaklasyfikowany do rozdziału 75411 § 617 „Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjne i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”, zamiast do 75411 § 662 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”. Powyższe naruszało zasady klasyfikacji wydatków określonych w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Z wyjaśnienia Skarbnika, wynika, że nieprawidłowość powstała z powodu mylnej interpretacji przepisów.

³⁴ *Miasto i Gmina Zgierz, Miasto Tomaszów Mazowiecki (woj. łódzkie), Miasto i Gmina Syców, Miasto Kłodzko (woj. dolnośląskie), Miasto Sochaczew (woj. mazowieckie), Miasto i Gmina Sulęcín (woj. lubuskie), Miasto Chojnice (woj. pomorskie).*

III. Dotacje w ramach pomocy finansowej udzielanej innej jednostce samorządu terytorialnego,

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy finansowej i rzeczowej innym samorządom po spełnieniu określonych prawem warunków. Wynika to z katalogu zadań publicznych jst, określonego przepisami ustaw ustrojowych, tj.

- art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej),
- art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym (Powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej),
- art. 8a ustawy o samorządzie wojewódzkim (Województwa mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej),

Wskazać należy, że pomoc, o której mowa w ww. regulacjach należy do zadań fakultatywnych jst. Rozstrzygnięcie organu stanowiącego jst o udzieleniu pomocy innej jednostce pozostawiono do uznania właściwego organu. Zakres przedmiotowy takiej pomocy jest ograniczony jedynie przepisami ustaw regulujących prawne granice działania jednostki otrzymującej pomoc.

Z przepisów art. 216 ust. 2 pkt. 5 ufp wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a m.in na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem przedmiot pomocy udzielonej przez jst musi być określony w uchwale organu stanowiącego udzielającego pomocy.

Przepis art. 220 ufp stanowi, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Podstawą udzielenia pomocy, jest umowa. Spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne.

Aby udzielenie pomocy było zgodne z prawem, jej wielkość powinna zostać zaplanowana po stronie wydatków w uchwale budżetowej we właściwym dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem rodzajowym wydatku – jako bieżący lub majątkowy.

Pomoc rzeczowa z zasady będzie wydatkiem z budżetu (bieżącym lub majątkowym), natomiast pomoc finansowa - niezależnie od rodzaju wydatku, będzie podlegała wyszczególnieniu jako dotacja. Podstawą udzielenia pomocy jest umowa. Postanowienia umowy o udzieleniu dotacji innej jst powinny uwzględniać elementy wskazane w art. 250 ufp. tj.:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ufp .

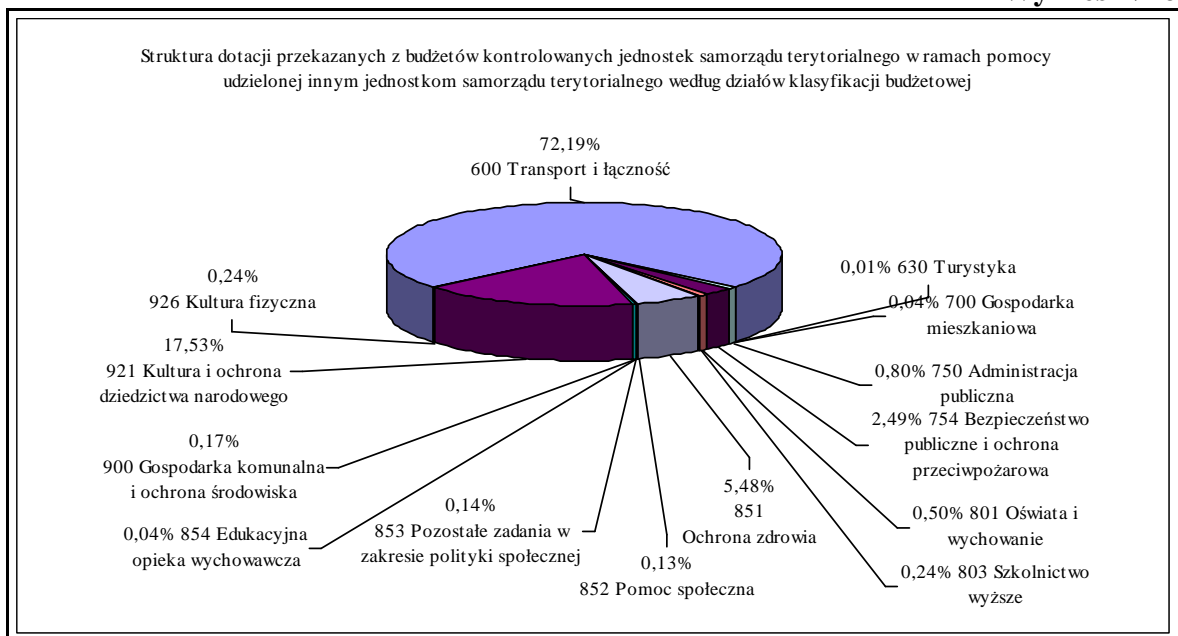
Kontrola obejmowała wyłącznie pomoc finansową udzielaną przez jednostkę kontrolowaną. Sposób rozliczenia dotacji wynikał z zawartych umów między jednostkami

samorządu terytorialnego. Wytypowane do kontroli jednostki samorządu terytorialnego nie udzielały pomocy rzeczowej.

Dotacji celowych na pomoc finansową między jednostkami samorządu terytorialnego udzieliły 42 kontrolowane jednostki, z tego 38 gmin i 4 powiaty (77% objętych kontrolą). Kontrolą objęto łącznie 110 umów o udzielenie dotacji celowych w łącznej kwocie 20.822.823,30 zł. W gminach i powiatach pomoc przeznaczona była najczęściej na zadania bieżące bądź dofinansowanie zadań inwestycyjnych w zakresie budowy, przebudowy, remontu dróg (co stanowiło 72% udzielonej pomocy finansowej) W 2010r. w związku z powodzią na obszarze kraju kontrolowane samorzady gminne udzieliły dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego dotkniętym powodzią w łącznej kwocie 409.426 zł (co stanowiło 2% udzielonej pomocy finansowej) na realizację zadań bieżących bądź dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

Strukturę dotacji celowych na pomoc finansową udzielonych z budżetów kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego przedstawia wykres Nr 6.

Wykres Nr 6



Zródło: Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2011r., którą objęto rok 2010.

- W większości kontrolowanych jednostek organy stanowiące podejmowały odrębne uchwały, w których określały przedmiot pomocy udzielonej przez jst. W niewielu przypadkach dotacji udzielano mimo niepodjęcia przez organy stanowiące odrębnej uchwały.³⁵
- Środki na ten cel zabezpieczano w budżetach jst. Nie stwierdzono przypadków udzielania pomocy bez zabezpieczenia środków w budżecie na ten cel. We wszystkich przypadkach zawarto stosowne umowy. Zobowiązania wynikające z zawartych umów miały pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków. Umowy zostały zawarte przez uprawnionych przedstawicieli jednostek kontrolowanych i posiadały kontrasygnatę Skarbnika jst. W umowach poza szczegółowym celem dotacji, wskazano najczęściej terminy realizacji zadań oraz sposób i terminy ich rozliczenia. W kilku przypadkach

³⁵ Przykładowo: *Miasto i Gmina Pięno* (woj. warmińsko-mazurskie) *Miasto i Gmina Syców* (woj. dolnośląskie).

umowy nie spełniały wymogów wynikających z przepisów art. 250 ufp. a niekiedy dotacje przekazano po terminach określonych w zawartych umowach. Przykładowo:

Miasto i Gmina Stawiszyn (woj. wielkopolskie)

Przekazanie pomocy finansowej dla Powiatu Kaliskiego na podstawie umowy z dnia 13 września 2010r. w kwocie 170.000 zł na realizację zadania pn.: „Przebudowa dróg powiatowych nr 4584 P na odcinku Przyranie – Zbiorsk Cukrownia i nr 4585 P na odcinku Przyranie – Mycielin z przekroczeniem terminu określonego w umowie. Gmina zobowiązała się do przekazania kwoty dotacji w terminie 10 dni od daty podpisania umowy a faktycznie przekazanie środków nastąpiło przelewem dnia 1.10.2010r.

Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie)

W dniu 2 marca 2010 roku Gmina Miasto Zgierz zawarła umowę z Powiatem Zgierskim w sprawie pomocy finansowej na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5136E relacji Jastrzębie Górne – Zgierz (Wiosny Ludów). Wysokość dotacji zgodnie z umową wynosiła 41,1764% szacowanych kosztów, jednak nie więcej niż 700.000 zł. Środki przekazano w dniu 27 września 2010 roku (WB 196/2010) – z naruszeniem terminu wskazanego w umowie, zgodnie z którą przekazanie środków winno nastąpić w terminie 7 dni od dnia protokolarnego odbioru inwestycji, który nastąpił w dniu 14 września 2010 roku.

Miasto Kłodzko (woj. dolnośląskie)

W wyniku kontroli przestrzegania zapisów zawartych w umowach o udzielenie dotacji dla 9 podmiotów należących do sektora finansów publicznych w dwóch przypadkach stwierdzono, że dotacje te były przekazywane w terminach odbiegających od uregulowań umownych. Nieprawidłowość dotyczyła przyznania pomocy finansowej dla Miasta Kędzierzyn - Koźle, w formie dotacji celowej w wysokości 30.000 zł, na usuwanie szkód wyrządzonych przez powódź w placówkach oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Kędzierzyn - Koźle w czerwcu 2010r. oraz udziału Gminy Miejskiej Kłodzko w kosztach funkcjonowania i konserwacji Lokalnego Systemu Ostoły Przeciwpowodziowej Powiatu Kłodzkiego. W pierwszym przypadku dotacja została przekazana 14 dni po terminie wynikającym z zawartej umowy o dotację, w drugim przypadku, kwota pierwszej transzy została przekazana 62 dni po terminie wskazanym w umowie.

Miasto i Gmina Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)

Powiatowi Drawskiemu przekazano dotacje celowe jako pomoc finansowa na podstawie uchwały Nr XXXIV/228/2009 Rady Miejskiej w Złocieniu z dnia 29 stycznia 2009r. w sprawie współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego przy realizacji zadania publicznego (...) oraz na mocy umowy partnerskiej z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnej realizacji inwestycji, zawartej z gminami: Kalisz Pomorski, Ostrowice, Wierzchowo oraz z Powiatem Drawskim - w kwocie 500.000 zł - przeznaczoną na remont dróg powiatowych Nr 1962Z Ostrowice - Złocieniec i Nr 1985Z Złocieniec - Wierzchowo - Kalisz Pomorski - Etap II.

Udzielając ww. dotacji celowej Burmistrz nie zawarł z Powiatem Drawskim umowy ustalającej w szczególności:

- wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- termin wykorzystania dotacji,
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej,

co było niezgodne z przepisami art. 250 ufp.

Kontrola 2 porozumień zawartych w dniu 30 września 2010r. - w łącznej kwocie 391.142,89 zł - na dofinansowanie kosztów remontu nawierzchni bitumicznej na drodze powiatowej Nr 1998Z w m. Bobrowo (201 659,76 zł) oraz poszerzenia odcinka drogi powiatowej Nr 1987Z (189 483,13 zł) wykazała, że ww. dotacje zostały przekazane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w dniu 30 grudnia 2010 r., zamiast do dnia 15 listopada 2010r. (opóźnienie 45 dni) oraz po upływie oznaczonych terminów ich wykorzystania (15 grudnia 2010 r.), co było niezgodne odpowiednio z § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 ww. porozumień.

- Wystąpiły przypadki przekazania dotacji w kwocie wyższej, niż wynikająca z zawartego porozumienia oraz przed terminem zawarcia porozumienia. Przykładowo:

Miasto i Gmina Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)

Z rozliczenia dotacji przekazanych jako pomoc finansowa na podstawie porozumień zawartych w dniu 30 września 2010r. - w łącznej kwocie 391.142,89 zł - na dofinansowanie kosztów remontu nawierzchni bitumicznej na drodze powiatowej Nr 1998Z w m. Bobrowo (201 659,76 zł) oraz poszerzenia odcinka

drogi powiatowej Nr 1987Z (189483,13 zł) wynika, że dotację otrzymaną od Gminy wykorzystano na opłacenie wykonanych robót remontowych nawierzchni bitumicznej na drodze powiatowej Nr 1998Z w m. Bobrowo o wartości 403.319,53 zł przez „POL-DRÓG Drawsko Pomorskie” SA z siedzibą w Drawsku Pomorskim. Zapłaty dokonał Zarząd Dróg Powiatowych w Drawsku Pomorskim w na podstawie faktury Vat Nr 1/1008DP/FAKV/SDP1 z dnia 10.08.2010r., przelewem z dnia 09.09.2010r., tj. 21 dni przed datą zawarcia umowy (30.09.2010r.).

Z wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Burmistrza wynika, że dotacji udzielono jako refundacji kosztów poniesionych przez Powiat na realizację zadania.

- Dotacje w ramach pomocy finansowej dla innych jst klasyfikowano w większości kontrolowanych jednostek w prawidłowych podziałkach klasyfikacji budżetowej wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych tj. w:
 - § 271 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących
 - § 630 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych

W kilku przypadkach stosowana klasyfikacja była niezgodna z przepisami ww. rozporządzenia poprzez stosowanie nieprawidłowych rozdziałów czy paragrafów klasyfikacji budżetowej. Przyczyną tych nieprawidłowości była najczęściej błędna interpretacja przepisów prawa. Przykładowo:

Miasto i Gmina Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)

Dotację celową w kwocie 30 000 zł, przekazaną jako pomoc finansowa dla Gminy Słubice na dofinansowanie zadania publicznego z zakresu wypłaty zasiłków i świadczeń pomocy w naturze na rzecz osób fizycznych - mieszkańców tej Gminy, poszkodowanych na skutek powodzi ujęto w § 2310 - Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego, zamiast w § 2710 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących.

Gmina Łączna (woj. świętokrzyskie)

Wydatek z tytułu dotacji na dofinansowanie zakupu samochodu ratownictwa technicznego dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku Kamiennej zaklasyfikowano do § 630 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”, zamiast do § 662 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”.

Miasto i Gmina Słubice (woj. lubuskie)

Dotację celową, przekazaną jako pomoc finansowa dla Powiatu Słubickiego na remont drogi powiatowej nr 1253F. w kwocie 265.936,80 zł ujęto w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6620 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”, zamiast w dziale 600 rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”.

Miasto Skarżysko-Kamienna (woj. świętokrzyskie)

W 2010 roku Miasto udzieliło dotacji w ramach pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 4.306.008,47 zł, po podjęciu przez Radę Miasta uchwał w sprawie określenia pomocy finansowych dla Powiatu Skarżyskiego, zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5 upr, na podstawie 7 porozumień. Kontrolą objęto dotacje udzielone Powiatowi Skarżyskiemu na podstawie 5 n/w porozumień.

- W dniu 21.01.2010 r. zawarto porozumienie z Powiatem Skarżyskim w sprawie ustalenia zasad współfinansowania przez Powiat i Gminę Skarżysko – Kamienna zimowego utrzymania chodników oraz poziomowego sprzątnięcia chodników w ciągach dróg powiatowych na terenie gminy Skarżysko Kamienna w okresie 01.02.2010 - 30.04.2010 r. Z porozumienia wynika, że na realizację zadania Gmina

- przeznaczy środki finansowe kwocie 100.000 zł. Aneksiem z dnia 9 września 2010 roku do w/w porozumienia zmieniono wysokość środków do przekazania Powiatowi na kwotę 27.900 zł.
- W dniu 4.05.2010 r. zawarto porozumienie z Powiatem Skarżyskim na okoliczność realizacji w 2010 roku remontów chodników w ciągach ulic powiatowych w Skarżysku – Kamiennej. Zakończenie realizacji remontów określono na dzień 31.10.2010 roku. Na realizację zadań Gmina na podstawie porozumienia zobowiązała się przekazać Powiatowi środki finansowe w wysokości nie większej niż 300.000 zł. Aneksiem nr 1 z dnia 29.10.2010 r. zmieniono termin realizacji remontów na dzień 30.12.2010 r. Aneksiem Nr 2 z dnia 15.12.2010 r. zmieniono kwotę środków finansowych do przekazania przez Gminę Powiatowi na kwotę 237.332,29 zł.
 - W dniu 6.04.2010 roku zawarto porozumienie na wspólne finansowanie przez Gminę oraz Powiat w 2010 roku zadania pn „Remont ulicy Moniuszki w Skarżysku – Kamiennej na odcinku od ul. Powstańców Warszawy do ul. Żeromskiego” (ulica Moniuszki stanowi drogę powiatową). Na realizację tego zadania Gmina Skarżysko zobowiązała się przekazać środki Powiatowi Skarżyskiemu środki finansowe w kwocie 200.000 zł. W porozumieniu ustalono termin realizacji zadania na dzień 31.10.2010 roku.
 - W dniu 6.04.2010 r. zawarto porozumienie na wspólne finansowanie przez Gminę oraz Powiat w 2010 roku zadania pn. „Przebudowa ulicy 1-Maja w Skarżysku – Kamiennej na odcinku od ul. Pięknej do mostu na rzece Oleśnicy”. Na realizację tego zadania Gmina Skarżysko zobowiązała się przekazać środki finansowe w kwocie nie większej niż 500.000 zł. W porozumieniu ustalono termin realizacji zadania na dzień 30.10.2010 roku. Aneksiem nr 1 z dnia 29.10.2010 r. zmieniono termin realizacji zadania na dzień 30.12.2010 r. Aneksiem Nr 2 z dnia 24.11.2010 r. zmieniono wysokość środków finansowych do przekazania przez Gminę Powiatowi na kwotę 307.800 zł.
 - W dniu 10.06.2010 roku zawarto porozumienie na wspólne finansowanie przez Gminę oraz Powiat w 2010 roku zadania pn. „Przebudowa ulicy Krasieńskiego i Armii Krajowej wraz z budową małego ronda w Skarżysku - Kamiennej”. Na realizację tego zadania Gmina Skarżysko zobowiązała się przekazać Powiatowi Skarżyskiemu środki finansowe w kwocie nie większej niż 3.164.000 zł, a termin realizacji zadania ustalono do dnia 30.11.2010 r. Aneksiem nr 2 z dnia 1.12.2010 r. zmieniono termin realizacji zadania do dnia 31.01.2011 r. oraz zasady rozliczeń zawarte w § 3 porozumienia, zgodnie z którym przekazywanie środków finansowych przez Gminę następować miało zgodnie z terminami wynikającymi z harmonogramu wykonywanych robót wynikających z każdej przekazanej Gminie kserokopii faktury zatwierdzonej do wypłaty. Aneksiem Nr 2 ustalono, iż pozostałą do zapłaty kwotę w wysokości 1.572.388,32 zł Gmina prześle jednorazowo do dnia 28 grudnia 2010 r. a termin realizacji zadania ustalono na dzień 31.01.2011 r. Aneksiem Nr 3 z dnia 31.01.2011 r. ustalono, iż realizacja zadania winna się zakończyć w terminie do dnia 31.05.2011 r.
- Zmiana terminu wykorzystania dotacji poza rok budżetowy 2010 rok wprowadzona aneksami nr 2 i 3 stanowiła naruszenie art. 251 ust. 1 ufp.
- Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta wynika, że zmiana terminu zakończenia inwestycji spowodowana była warunkami atmosferycznymi, ale nie spowodowała ona wykorzystania dotacji w roku następnym.

Ustalono, że wszystkie porozumienia (umowy) objęte kontrolą na podstawie których udzielono dotacje celowe Powiatowi Skarżyskiemu nie określają terminu wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, czym naruszono art. 250 pkt 2 i 3 ufp.

Z wyjaśnienia Prezydenta Miasta, wynika, że porozumienia nie zawierają terminów zwrotu oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji, ponieważ dotacje były przekazywane Powiatowi, po przekazaniu dokumentów świadczących o wykonaniu zadania (lub jego części), tj. protokołów odbioru oraz zatwierdzonej do zapłaty faktury, które to dokumenty były sprawdzone pod względem merytorycznym i rachunkowym przed przekazaniem dotacji lub jej części. O takim sposobie przekazywania stanowiły postanowienia tych porozumień.

Zobowiązania wynikające z powyższych umów znajdowały pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków. Umowy wraz z aneksami zostały zawarte przez Prezydenta Miasta przy kontrasygnacie Skarbnika. Dotacje przekazywano w wysokości i terminach, na zasadach wynikających z zawartych porozumień. Dotacje zostały przekazane do wysokości określonej w uchwale budżetowej i planie finansowym.

Wydatki poniesione na podstawie w/w porozumień zaklasyfikowano do § 2320 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” zamiast w § 630 - Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych

- Szczegółowej kontroli poddano łącznie 110 umów (100 zawartych przez organy wykonawcze gmin i 10 przez zarządy powiatów) w sprawie udzielenia dotacji na pomoc finansową. Ustalono, że w 8 jednostkach samorządu terytorialnego (15 % kontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w treści zawartych umów. We wszystkich umowach określono wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację były przekazywane środki dotacji. Najczęściej występująca nieprawidłowość dotyczyła pomijania w umowach części zapisów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się w różnym zakresie do kontrolowanych jednostek i polegały m.in. na:

- nieokreśleniu terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Powyższe wady w znaczący sposób ograniczały rzetelne i skuteczne rozliczanie z wykonania zadań publicznych przez podmioty dotowane. Przykładowo:

Miasto Sucha Beskidzka (woj. małopolskie)

Stwierdzono brak w umowach, na podstawie których Miasto udzielało dotacji celowych, niektórych elementów określonych w art. 250 ufp oraz w § 2 Zarządzenia wewnętrznego Nr 28/09 Burmistrza Miasta Sucha Beskidzka z dnia 31 grudnia 2009r., w którym zostały ustalone zasady udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta. Powyższe dotyczyło następujących umów:

- z dnia 15 marca 2010r. w sprawie udzielenia Powiatowi Suskiemu pomocy finansowej w kwocie 1.600,00 zł na dofinansowanie udziału w imprezach targowych prezentujących ofertę turystyczną Powiatu - w umowie brak terminu wykorzystania dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej,
- z dnia 12 maja 2010r. w sprawie udzielenia Powiatowi Suskiemu pomocy finansowej w kwocie 11.376,00 zł z przeznaczeniem na działalność Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Suchej Beskidzkiej - w umowie brak terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej,
- z dnia 2 czerwca 2010r. nr 6/2010 w sprawie udzielenia Powiatowi Suskiemu pomocy finansowej i partycypacji przez Gminę w kosztach związanych z unieszkodliwianiem i transportem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy w kwocie do 10.000,00 zł - w umowie brak terminu wykorzystania dotacji,
- z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielenia Powiatowi Suskiemu pomocy finansowej w kwocie 100.000 zł na realizację remontu drogi powiatowej ul. Błędzonka w Suchej Beskidzkiej w 2010 r. - w umowie brak terminu wykorzystania dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej,
- z dnia 5 października 2010r. w sprawie udzielenia Powiatowi Suskiemu pomocy finansowej w formie dotacji w kwocie 8.000,00 zł z przeznaczeniem na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego w Mieście - w umowie brak terminu wykorzystania dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Nie zawarcie w umowie w sprawie udzielenia dotacji celowej terminu wykorzystania dotacji, sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej jest niezgodne z przepisem określonym w art. 250 pkt 2 i pkt 3 ufp, a także z zapisami ujętymi w § 2 pkt 3-5 ww. Zarządzenia.

- W obszarze udzielonych dotacji celowych najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły głównie nieterminowego przekazywania pomocy finansowej na rachunek bankowy dotowanych oraz nieegzekwowania przez podmioty dotujące terminowego przedkładania rozliczeń z udzielonych dotacji zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Przykładowo:

Miasto i Gmina Wronki (woj. wielkopolskie)

Kontrola dotacji udzielonych z budżetu Miasta i Gminy Wronki dla jednostek sektora finansów publicznych wykazała, że:

- 1) W ramach rozliczenia dotacji celowej - pomoc finansowa na remont drogi powiatowej nr 1896P ul. Klasztorna we Wronkach przekazanej Powiatowi Szamotulskiemu w dniu 31.12.2010r. - Powiat przestał fakturę VAT nr 54/4/11 z dnia 20.04.2011r. na kwotę 76.677,23 zł (brak daty wpływu do UMiG we Wronkach). Na fakturze zamieszczono adnotację, że zapłaty dokonano w dniu 04.05.2011r. Dotacja udzielona z budżetu w części niewykorzystanej do końca roku (w tym wypadku w całości) nie została

zwrócona do budżetu w terminie do 31 stycznia 2011r. Faktyczne wykorzystanie dotacji nastąpiło poprzez zapłatę faktury dopiero w dniu 04.05.2011r. Powyższe naruszało postanowienia zawartej umowy o dotację oraz zasady rozliczania dotacji określone w art. 251 ust. 1 ufp.

- 2) W ramach rozliczenia dotacji celowej - pomoc finansowa dla Gminy Chrzypsko Wielkie na „Częściowe utrzymanie Środowiskowego Domu Samopomocy w Chrzypsku Wielkim.” - Gmina przedłożyła rozliczenie otrzymanej dotacji dopiero w dniu 20 czerwca 2011r., mimo, że w umowie dotacji zawarto zapis o rozliczeniu dotacji do dnia 30 grudnia 2010r. w formie zestawienia poniesionych wydatków wraz kserokopiami uwierzytelnionych faktur. Powyższe naruszało postanowienia zawartej umowy o dotację oraz zasady rozliczania dotacji określone w art. 250 pkt 3 ufp.

Miasto Sucha Beskidzka (woj. małopolskie)

Stwierdzono nieterminowe przekazanie na rachunek bankowy Powiatu Suskiego części pomocy finansowej udzielonej przez Gminę ww. Powiatowi w wysokości ogółem 1.600 zł na podstawie umowy z dnia 15 marca 2010r. na dofinansowanie udziału w imprezach targowych prezentujących ofertę turystyczną Powiatu. Było to niezgodne z przepisem określonym w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp oraz z postanowieniami zawartej umowy.

Dotacja w całości kwoty wynikającej z rozliczenia, tj. 1.241,89 zł została przekazana na konto Powiatu Suskiego w dniu 29 listopada 2010 r., w tym kwota 1.200,00 zł po terminie określonym w § 5 ww. umowy, gdzie wskazano, że Gmina przekaże kwotę 1.200 zł na konto Starostwa Powiatowego w Suchej Beskidzkiej w terminie do 30 czerwca 2010r., a pozostałą kwotę ureguluje w terminie do 14 dni po otrzymaniu noty księgowej ze Starostwa Powiatowego w Suchej Beskidzkiej.

Miasto i Gmina Słubice (woj lubuskie)

Pomoc finansową Powiatowi Słubickiemu na remont drogi powiatowej nr 1253F. przekazano w dniu 13.12.2010r. tj. 3 dni po terminie określonym w umowie dotacji. Przyczyną powyższego była trudna sytuacja finansowa Gminy.

Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie)

Kontrola rozliczeń pomocy finansowej dla Powiatu Zgierskiego w kwocie 603.295,06 zł z przeznaczeniem na przebudowę drogi powiatowej nr 5136E – ulica Wiosny Ludów wykazała, że w dniu 27 października 2010 roku dotowany złożył rozliczenie dotacji tj. fakturę nr DT/103/2010 z dnia 15 września 2010 roku, na kwotę 1.465.147,65 zł za wykonanie robót budowlanych, protokół odbioru robót z 14 września 2010 roku (z protokołu wynika, że przy odbiorze brał udział przedstawiciel dotującego), potwierdzenia dokonania przelewu w dniu 12 października 2010 roku. Rozliczenie przedłożono z naruszeniem § 4 ust. 2 umowy, który stanowił, że rozliczenie końcowe winno być przedłożone w terminie 10 dni od dnia dokonania płatności na rzecz wykonawcy zadania;

Gmina Lubaczów (woj. podkarpackie)

Nieegzekwowano od Powiatu Lubaczowskiego obowiązku terminowego rozliczenia pomocy finansowej przekazanej z budżetu Gminy Lubaczów:

- a) w kwocie 116.504 zł, na dofinansowanie zadania inwestycyjnego „Przyspieszenie w powiecie lubaczowskim - likwidacja wykluczenia cyfrowego”,
- b) w kwocie 53.000 zł, na dofinansowanie zadań bieżących pn.: Remont chodnika wraz ze zjazdami o długości 400 mb w miejscowości Młodów, „Wykonanie zatoki postojowej o długości 73 mb przy drodze powiatowej Nr 1664R w miejscowości Załuże”.

3.2.7 Dotacje dla publicznych szkół wyższych.

Kwestia wspierania finansowego publicznych szkół wyższych przez samorządy budzi wątpliwości w szczególności w zakresie możliwości takiego finansowania z budżetów gmin i powiatów. Wynika to z uregulowań prawnych, jakie obowiązują w tej materii. Przepisy ustaw ustrojowych niejednolicie określają zakres zadań poszczególnych szczebli jst:

- w ustawie o samorządzie gminnym – art. 7 ust. 1 pkt. 8 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w tym w zakresie „edukacji publicznej”

- w ustawie o samorządzie powiatowym – art. 4 ust. 1 pkt. 1 stanowi o wykonywaniu przez powiat zadań o charakterze ponadgminnym w sferze „edukacji publicznej”
- ustawa o samorządzie województwa w art. 14 ust. 1 pkt 1 wprost wskazuje na „zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego” jako na podstawowe, realizowane na tym poziomie samorządu.

Zakres przedmiotowy wsparcia finansowego uczelni ze strony samorządów nie został jasno sprecyzowany w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z przepisami art. 94 ust. 6 uczelnia może otrzymywać inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W stosunku do uczelni publicznych lakoniczne przepisy ustawowe zostały uzupełnione w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz. U. Nr 246 poz 1796). Z § 4 i 5 tego rozporządzenia wynika możliwość finansowania przez jst działalności dydaktycznej oraz działalności badawczej.

Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. Nr U. 38 poz. 207) stanowią o dotacji podmiotowej, która ma w istocie charakter dotacji celowej, gdyż przekazywana jest na określone zadania. Publiczne szkoły wyższe mogą otrzymywać dotacje w:

- § 252 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla uczelni publicznej na zadania, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005r. – Prawo o szkolnictwie wyższym
- § 227 – Dotacja podmiotowa z budżetu dla uczelni publicznej na pozostałe zadania. W paragrafie tym ujmuje się dotacje otrzymane z budżetu, w szczególności na zadania określone w ustawie z dnia 27 lipca 2005r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, niezaliczane do paragrafu 252.
- § 622 - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.
- § 280 – Dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Wsparcie finansowe publicznych szkół wyższych przez jst ma charakter dotacji celowej, która może być udzielana na zadania bieżące czy też inwestycyjne. Sposób rozliczenia dotacji wynikać będzie z zawartej umowy między jednostką samorządu terytorialnego a publiczną szkołą wyższą.

Spośród wytypowanych do kontroli jednostek samorządu terytorialnego dotacji tych udzielały tylko 2 jednostki – *Miasto Suwałki (woj. podlaskie)* i *Miasto Sopot (woj. pomorskie)*. Łączna kwota udzielonych dotacji nie była znacząca i wyniosła 11.050,99 zł. W obszarze tych dotacji kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Zestawienie udzielonych dotacji przedstawia poniższa tabela Nr 3.

Tabela Nr 3

Uczelnia wyższa	Klasyfikacja budżetowa	Cel wynikający z umowy	Data umowy	Wysokość dotacji w zł
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Suwałkach	dz. 803 rozd. 80395 § 2809	Projekt pt. „ <i>Poszerzamy horyzonty</i> ”. Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego.	05.10.2010r.	9.550,99
Uniwersytet Gdański w Sopocie	dz. 900 rozd. 90019 § 2800	Projekt ekologiczny „ <i>Zielony Koszyk</i> ”	20.04.2010r.	1.500,00
Razem	X	X	X	11.050,99

Miasto Suwałki (woj. podlaskie)

W 2010 roku udzielono dotacji celowej dla Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Suwałkach w wysokości 9.550,99 zł (dz. 803 rozdz. 80395 § 2809)

PWSZ w Suwałkach, mając na uwadze realizację celów statutowych uczelni oraz rozwój miasta i regionu, podjęła się realizacji projektu pt. „*Poszerzamy horyzonty*”. Projekt wpisujący się we wskazany w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL Działanie 9.2. Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego w zawiązku z czym uczelni zostało przyznane dofinansowanie na jego realizację ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu było zapewnienie uczniom klas maturalnych szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe możliwości wyrównania szans edukacyjnych poprzez rozwój praktycznych umiejętności służących ich przygotowaniu do podjęcia nauki na studiach wyższych. Według wymogów programowych PO KL przedsięwzięcie, którego realizacji podjęła się PWSZ w Suwałkach wymagała wkładu finansowego zapewnionego przez jednostkę samorządu terytorialnego szczebla lokalnego. Wymagany wkład wynosił 13% kosztów kwalifikowanych projektu, którego całkowity koszt realizacji opiewał na sumę 200.018,34 zł. Beneficjent nie miał możliwości sam wnieść wymaganego wkładu finansowego, w związku z powyższym zwrócił się do Prezydenta Miasta Suwałk z prośbą o zapewnienie wymaganego wkładu finansowego w kwocie 26.002,38zł. Okres realizacji projektu ustalony był od 01.09.2009r. do 31.06.2010r. Wkład finansowy wniesiony przez Miasto Suwałki rozłożony był na 2 lata realizacji projektu:

- 1) IV kwartał 2009 roku – kwota 16.451,39zł,
- 2) I kwartał – II kwartał 2010 roku – kwota 9.550,99zł.

Do wniosku o udzielenie dotacji załączona została kopia umowy o dofinansowanie projektu w ramach programu operacyjnego kapitał ludzki podpisana w dniu 05 października 2009 roku pomiędzy Województwem Podlaskim a PWSZ w Suwałkach.

Po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez PWSZ Rada Miejska w Suwałkach w dniu 22 grudnia 2009 roku podjęła uchwałę Nr XLII/398/09 w sprawie poniesienia kosztów wkładu finansowego w wysokości 26.002,28zł z tytułu realizacji projektu „*Poszerzamy horyzonty*”. Do realizacji w 2010 roku przyznana została kwota 9.550,99zł.

Przedmiotowa dotacja nie została zaplanowana w pierwotnej wersji budżetu Miasta na 2010 rok. Wysokość dotacji przyznanej dla PWSZ na 2010 rok została określona uchwałą Nr XLVIII/449/2010 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 maja 2010 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta na 2010 rok. W dniu 27 maja 2010 roku pomiędzy Miastem Suwałki (dotującym), reprezentowanym przez Prezydenta, przy kontrasygnacie Skarbnika a Państwowa Wyższą Szkołą Zawodową w Suwałkach, reprezentowaną przez Kanclerza i Kwestora została zawarta umowa Nr O.4317-6/I/JT/1/10. Dotujący uznając za celową realizację projektu pod nazwą „*Poszerzamy horyzonty*” przyznał w 2010 roku dotowanemu drugą transzę dotacji celowej w wysokości 9.550,99 zł z przeznaczeniem na wydatki kwalifikowane projektu. W umowie wskazano, iż druga transza dotacji powinna być wykorzystana w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 czerwca 2010 roku, zaś dotowany zobowiązany został do przedstawienia dotującemu do dnia 15 lipca 2010 roku potwierdzenia wydatków kwalifikowanych określonych w umowie.

W dniu 13 lipca 2010 roku PWSZ przestała rozliczenie otrzymanej dotacji. Dotacja rozliczona została w sposób określony w umowie, w pełnej wysokości, tj. w kwocie 9.550,99 zł, co zostało potwierdzone załączonymi do rozliczenia umowami i rachunkami. Nie zachodził więc obowiązek zwrotu do budżetu niewykorzystanej dotacji.

W dniu 15 września 2010 roku PWSZ otrzymała wyniki weryfikacji końcowego wniosku o płatność dotyczącego realizacji projektu „*Poszerzamy horyzonty*”. Instytucja Pośrednicząca, tj. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku przekazała informację o końcowym wykorzystaniu dotacji projektu ustalając procent jej wykorzystania na poziomie 93,82%. Procent rozliczenia wkładu własnego finansowanego z budżetu jst wyniósł 91,22%. Powyższe spowodowało obowiązek zwrotu do budżetu Miasta Suwałki kwoty 2.283,29zł. W dniu 24.09.2010r. PWSZ sporządziło ponowne rozliczenie dotacji otrzymanej z

budżetu Miasta Suwałki, z którego wynikało, że otrzymano środki w kwocie 26.002,38zł, wykorzystano 23.719,09zł. W dniu 27.09.2010r. kwota 2.283,29zł została zwrócona na rachunek Urzędu Miejskiego w Suwałkach.

Naczelnik Wydziału Oświaty, Wychowania i Sportu w dniu 31.12.2010r. przedłożyła do Wydziału Finansowego rozliczenie dotacji udzielonej dla PWSZ w Suwałkach w latach 2009 – 2010 określając, że została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i należy ją uznać za rozliczoną.

Miasto Sopot (woj. pomorskie)

Miasto Sopot nie ustaliło zasad udzielania dotacji publicznym szkołom wyższym. Uniwersytet Gdański w Sopocie w dniu 16.03.2010r. złożył wniosek o udzielenie dotacji na Projekt ekologiczny pn. „Zielony koszyk”. Wniosek rozpatrywany był przez Miasto Sopot na podstawie art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Kwota przyznanej dotacji została zaplanowana w uchwale budżetowej w dz. 900 rozdz. 90019 § 2800. Umowa o udzielenie dotacji została zawarta przez uprawnione osoby i posiadała kontrasygnatę Skarbnika Miasta. W umowie określono wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację były przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. Stwierdzono, że rozliczenie dotacji zostało przekazane 10 dni po terminie wskazanym w zawartej umowie..

W wyniku zmiany ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dniem 12.03.2010r. (Dz.U. Nr 28 poz.146), zmieniającej m.in. brzmienie art. 19a na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jest uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniające łącznie następujące warunki:

- 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10.000 zł;
- 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

przy czym podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy są: osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W katalogu tych podmiotów nie mieszczą się uczelnie wyższe.

3.2.8 Pozostałe dotacje

Dotacje na finansowanie przez gminy i powiaty zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 4 pkt. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepisy ustaw ustrojowych w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej określają zakres zadań gmin i powiatów w następujący sposób:

- z przepisów art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- z przepisów art. 4 ust. 1 pkt. 12 i 13 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że do zadań powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. gospodarki wodnej oraz ochrony środowiska i przyrody.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Z przepisów art. 403 ust. 4 ustawy wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, mogło w 2010r. polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w tym jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi (m.in. instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej).

Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (art. 403 ust. 5). Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4 (w tym z jednostkami sektora finansów publicznych będącymi gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi). W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (art. 403 ust. 6).

Art. 403 ust. 3 – 6) dodany został przez art. 1 ustawy z dnia 29 października 2010r. (Dz.U.10.229.1498) zmieniającej ustawę Prawo ochrony środowiska z dniem 21 grudnia 2010r., z tym że wspomniany przepis ma zastosowanie do dochodów budżetów powiatów i budżetów gmin uzyskanych od dnia 1 stycznia 2010 r.

Z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. Nr U. 38 poz. 207) wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska nastąpić mogło w § 622 - Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że z kontrolowanych budżetów gmin ani budżetów powiatów nie udzielano dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, w tym jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi (m.in. instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej). Zadania te realizowane były w

2010r. w ramach budżetów gmin i powiatów w rozdz. 9019 - „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” najczęściej w paragrafach: § 421- „Zakup materiałów i wyposażenia”, § 4300 - „Zakup usług pozostałych” czy § 6050 - „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”.

4. PRAWIDŁOWOŚĆ EWIDENCJONOWANIA DOTACJI UDZIELONYCH Z BUDŻETU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

Zgodnie z załącznikiem Nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r.³⁶ do ewidencji rozliczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego udzielonych dotacji budżetowych w 2010r. dotacji służyły konta (księgi urzędu, starostwa):

- 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”,
- 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje”,
- 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”

Prawidłowy sposób ewidencjonowania dotacji polegał zgodnie z rozporządzeniem na ujmowaniu wartości dotacji przekazanych przez organ dotujący na a stronie Wn konta 224, a na stronie Ma - wartości dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 224 powinna zapewniać możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji, według jednostek oraz przeznaczenia dotacji.

Saldo Wn konta 224 oznaczało wartość niewykorzystanych, nierozliczonych dotacji lub wartość dotacji należnych do zwrotu w roku, w którym zostały przekazane.

Rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, są ujmowane na koncie 221.

Księgowanie operacji dotyczących dotacji winno następować:

- przelew udzielonej dotacji przez organ dotujący: Wn 224, Ma 130,
- wartość dotacji uznanej za wykorzystaną: Wn 810, Ma 224,
- rozliczenie dotacji i zwrot części niewykorzystanej dotacji: Wn 130, Ma 224,
- rozliczenie dotacji, przypis do zwrotu niewykorzystanej dotacji w następnym roku: Wn 221, Ma 224.

Występowanie salda Wn konta 224 w jednostce kontrolowanej mogło świadczyć o:

- nierozliczeniu przekazanych dotacji lub
- nieterminowym rozliczeniu dotacji albo
- nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

Art. 10 ustawy o rachunkowości³⁷ nakłada na kierownika jednostki obowiązek ustalenia polityki rachunkowości, w której winien określić on obowiązujące jednostkę zasady rachunkowości, co do których przepisy prawa pozostawiają prawo dokonania wyboru

³⁶ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020, z późn. zm.), które przestało obowiązywać z dniem 30.07.2010r., ale jego przepisy należało stosować w okolicznościach wskazanych w § 27 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861) - zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.

³⁷ ustawa z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.) – zwana dalej ustawą o rachunkowości.

rozwiązania. Kierownik jednostki powinien określić moment księgowania na koncie 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych” dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego uznanych przez organ dotujący za rozliczone oraz wskazać rodzaj dowodu księgowego, na podstawie którego zapis ten jest dokonywany.

Prowadzona w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego ewidencja księgowa w większości kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie spełniała podstawowych wymogów określonych przepisami ustawy o rachunkowości czy rozporządzenia. Ewidencja szczegółowa w wielu przypadkach nie pozwalała na ustalenie wartości przekazywanych dotacji według podmiotów i przeznaczenia dotacji oraz ustalenie wartości dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, jak również wartości niewykorzystanych i nierozliczonych dotacji.

Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w 2010r. przekazały z własnych budżetów, na realizację zadań publicznych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych, środki dotacji w łącznej kwocie 267.274 tys. zł.

Na podstawie ewidencji konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji” oraz dokumentów dotyczących wykonania zadań publicznych ustalono przypadki zwrotu niewykorzystanych i nierozliczonych dotacji. Zleceniobiorcy zadań zwrócili w terminie do dnia 31 stycznia 2011r. niewykorzystane dotacje w łącznej kwocie 2.215 tys. zł (0,8% ogółu przekazanych dotacji), z tego 47 tys. zł po tym terminie.

Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem wyniosły ogółem 556 tys. zł, a pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości wynosiły 552 tys. zł. Z łącznej kwoty tych dotacji (1.109 tys. zł), zwrócono do budżetów kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (wraz z odsetkami) kwotę 552 tys. zł. Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji nie została zwrócona na rachunki bankowe jednostek udzielających dotacji (wraz z odsetkami) kwota 557 tys. zł.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w 25 jednostkach samorządu terytorialnego (47% kontrolowanych). Polegały one głównie na niedostosowaniu prowadzenia ksiąg rachunkowych do zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. i odnosiły się przede wszystkim do: ewidencjonowania operacji finansowych z pominięciem konta 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, ewidencjonowania operacji gospodarczych na niewłaściwych kontach, nieprawidłowego ewidencjonowania rozliczeń udzielanych dotacji. Kierownicy 17 jednostek kontrolowanych nie określili w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości rodzaju dowodu księgowego będącego podstawą uznania udzielonej dotacji za wykorzystaną lub rozliczoną oraz typu dokumentu będącego podstawą dokonania przypisu dotacji podlegających zwrotowi (wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości). W praktyce zwrot części niewykorzystanej dotacji księgowany był na podstawie wyciągu bankowego (wpływ środków na rachunek bankowy):

- w roku, w którym została udzielona dotacja na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”;
- w następnym roku na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.

Przykładowo:

Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie)

W 2010 roku ewidencję dotacji udzielonych z budżetu Miasta prowadzono z naruszeniem obowiązujących przepisów. Udzielone dotacje ewidencjonowano na koncie 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje” z pominięciem ewidencji na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”. Na

koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” nie zaksięgowano udzielonych dotacji w łącznej kwocie 6.317.526,85 zł, w tym:

- a) dotacji dla Miejskiego Domu Kultury w Świnoujściu:
 - podmiotowa - dział 921 rozdział 92109 § 2480 w kwocie 1.845.695,00 zł,
 - celowa - dział 921 rozdział 92109 § 6220 w kwocie 60.000,00 zł,
- b) dotacji podmiotowej dla Miejskiej Biblioteki Publicznej w Świnoujściu - dział 921 rozdział 92116 § 2480 w kwocie 1.170.500,00 zł,
- c) dotacji podmiotowej dla Muzeum Rybołówstwa Morskiego w Świnoujściu - dział 921 rozdział 92118 § 2480 w kwocie 390.000,00 zł,
- d) dotacji celowej dla Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Świnoujściu - dział 700 rozdział 70001 § 6210 w kwocie 331.758,50 zł,
- e) dotacji dla Ośrodka Sportu i Rekreacji w Świnoujściu:
 - przedmiotowa - dział 926 rozdział 92605 § 2650 w kwocie 850.000,00 zł,
 - celowa - dział 926 rozdział 92605 § 6210 w kwocie 390.000,00 zł,
- f) dotacji celowych w łącznej kwocie 977.987,31 zł udzielone na podstawie zawartych porozumień z 10 jednostkami samorządu terytorialnego.

Ponadto dokonano księgowania udzielonych dotacji celowych w łącznej kwocie 301.586,04 zł na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”, zamiast na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”:

- a) dotacji dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital Miejski w Świnoujściu w łącznej kwocie 268.982,60 zł,
- b) dotacji dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Zakład Pielęgnacyjno-Opiekuńczy Świnoujście w łącznej kwocie 32.603,44 zł,

Wystąpienie opisanych nieprawidłowości było niezgodne z zasadami prowadzenia kont wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. oraz § 1 pkt 6 Zarządzenia Nr 300/2008 Prezydenta Miasta Świnoujście z dnia 18 kwietnia 2008 roku w sprawie wprowadzenia zakładowego planu kont dla budżetu i Urzędu Miasta Świnoujścia wraz z zasadami (polityki) rachunkowości, za co odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału Księgowości, a z tytułu nadzoru Skarbnik Miasta.

Gmina Pieniężno (woj. warmińsko-mazurskie)

Ewidencja księgowa przekazywanych przez Urząd Miejski w Pieniężnie sum dotacji prowadzona była z wykorzystaniem konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, zamiast na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”.

Miasto i Gmina Słubice (woj. lubuskie)

Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta księgi głównej Urzędu Miejskiego 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” nie umożliwia ustalenia wartości przekazanych dotacji według przeznaczenia dotacji, co narusza zasady prowadzenia tego konta, ustalone w zakładowym planie kont dla Urzędu Miejskiego. Niestosowanie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości narusza art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynika, że nieprawidłowość spowodowana była błędną wykładnią przepisów prawa.

Kontrola wykazała, że w planie kont dla Urzędu Miejskiego ustalono, że dotacje podmiotowe „w momencie przekazania są uznawane za rozliczone”, co stoi w sprzeczności z art. 126 ufp, zgodnie z którym dotacje są to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczania. Z wyjaśnień udzielonych przez Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego wynika, że przyczyną nieprawidłowości była błędna praktyka stosowana w urzędzie.

Powiat radzyński (woj. lubelskie)

Stwierdzono przypadki nieprawidłowej ewidencji księgowej udzielonych dotacji zapisem: Wn 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje” Ma 130 „Rachunek bieżący jednostki budżetowej” z pominięciem konta 224 w 2010r. zaksięgowano dwie dotacje:

- a) kwotę 4.808,07 zł przekazaną Powiatowi lubelskiemu na realizację projektu „Poprawa wewnętrznej spójności komunikacyjnej poprzez remont dróg” (rozdz. 60014 § 6629) — przelew z dnia 23 czerwca 2010r. (poz. ks. 83/06/2010),
- b) kwotę 125.211,80 zł przekazaną Powiatowi parczewskiemu na „Regionalną sieć szerokopasmową Lublin — Północny Wschód” - przelew z dnia 9.03 na kwotę 6.335 zł (poz. 33/3) i 18.06 na kwotę 118.876,80 zł (poz. 66/6).

Z wyjaśnienia złożonego przez pracownika wynika, że pierwsza dotacja nie została prawidłowo zaksięgowana przez przeoczenie, zaś druga dotacja została uznana przez pracownika jako rozliczona w momencie przelewu.

W przepisach wewnętrznych (Procedurach stanowiących załącznik nr 5 do zarządzenia nr 13 (na str. 13) a od 1 stycznia 2011r. w załączniku nr 4 do zarządzenia 28/10 (str. 9) określono, że w przypadku zwrotu środków do budżetu, wydział merytoryczny przekazuje do księgowości rozliczenie. Nie wprowadzono

obowiązku sporządzania dokumentów będących podstawą uznania dotacji za wykorzystane lub rozliczone, przy czym, mimo nieokreślenia takiego obowiązku — wydział merytoryczny Spraw Społecznych sporządza takie sprawozdanie i przedkłada do Wydziału Finansowego.

Gmina Michałowice (woj. małopolskie)

Stwierdzono niebieżące ewidencjonowanie w księgach rachunkowych rozliczeń dotacji celowej dotyczącej lokalnego transportu zbiorowego na koncie „224 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich”, pomimo otrzymywania okresowych rozliczeń wykorzystania poszczególnych transz dotacji w ciągu roku. Rozliczenie zaewidencjonowano jednorazowo w jednej kwocie w wysokości 423.677,18 zł dopiero pod datą 31.12.2010r. Ewidencja rozliczenia dotacji jednorazowo była niezgodna z przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r.

Stwierdzono również nieprawidłowe zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych kwoty pomocy finansowej przekazanej na rzecz Powiatu Krakowskiego na mocy umowy z dnia 10.05.2010r. z przeznaczeniem na wykonanie nawierzchni asfaltowych w miejscowościach Zielonld, Wola Zachariaszowska, Wilczakowice w ciągu drogi powiatowej nr 2151K.

W umowie tej pierwotnie przewidziano pomoc finansową w wysokości 400.000 zł, którą przekazano w dniu 28.05.2010r. - dz. 600 rozdz. 60014 §6300. W dniu 26.08.2010r. zawarto aneks nr 1/2010 do ww. umowy, zgodnie z którym kwota dotacji została zmniejszona do wysokości 270.000 zł. Pismem znak FN.I.0812-37/10 z dnia 19.11.2011 r. Starosta Krakowski przekazał rozliczenie wykorzystanej kwoty dotacji w wysokości 270.000,00 zł oraz w dniu 26.11.2010 r. zwrócił kwotę 130.000,00 zł. Gmina Michałowice zwrot niewykorzystanej kwoty przyjęła, jako dochody w dz. 600 rozdz. 60014 § 6300, przeniesione następnie w dniu 31.12.2010r. na § 2910. Dotacja zatem została ujęta w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych w dz. 600 rozdz. 60014 §6300 w kwocie 400.000 zł, natomiast zwrot niewykorzystanej kwoty jako dochody wykazane w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych w dz. 600 rozdz. 60014 §2910 w wysokości 130.000,00 zł. Działanie powyższe było nieprawidłowe, bowiem stosownie do opisu konta 224 - „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r., zwrot kwoty 130.000,00 zł winien zostać ujęty jako pomniejszenie kwoty wydatków w dz. 600 rozdz. 60014 §6300 i udzielona dotacja wykazana w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych w dz. 600 rozdz. 60014 §6300 w kwocie 270.000,00 zł:

Miasto i Gmina Chocianów (woj. dolnośląskie)

Prowadzona ewidencja księgową umożliwiała ustalenie wartości przekazanych dotacji według jednostek oraz przeznaczenia dotacji. Poza dwoma przypadkami, dotacje były prawidłowo ewidencjonowane na kontach 130/224. Nieprawidłowości polegające na pominięciu konta 224-„Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” wystąpiły przy ewidencji dotacji celowej dla Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej w wysokości 70.000 zł oraz dotacji celowej dla Powiatu Polkowickiego w kwocie 11.400 zł, które ujęto na kontach 810/130. Brak księgowania na koncie „224” był niezgodny z ustalonymi dla tego konta zasadami ewidencji, określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r.

Miasto i Gmina Stawiszyn (woj. wielkopolskie)

Stwierdzono ewidencjonowanie przekazania udzielonych dotacji zapisem Wn 810/ Ma 130, tj. w sposób niezgodny z zasadami określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w zakresie funkcjonowania konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” i konta 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje”;

Kierownik jednostki w przepisach wewnętrznych nie określił dokumentu będącego podstawą uznania udzielonej dotacji za wykorzystaną lub rozliczoną. Obowiązek taki wynika z przepisów art. 10 ustawy o rachunkowości.

Miasto i Gmina Kostrzyn (woj. wielkopolskie)

Kontrola dotacji udzielonych z budżetu dla jednostek sektora finansów publicznych wykazała, że:

- 1) ewidencja przekazania dotacji (konto 224-80104-2310) dla innych j.s.t na refundację wydatków na dzieci z terenu Gminy Kostrzyn uczęszczających do publicznych i niepublicznych przedszkoli na obszarze innych j.s.t (Miasto Poznań, Miasto i Gmina Swarzędz, Gmina Kleszczewo) była prowadzona w sposób uniemożliwiający ustalenie wartości dotacji przekazanej poszczególnym jednostkom, tj. w sposób niezgodny z zasadami określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w zakresie funkcjonowania konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”,
- 2) Kierownik jednostki nie określił w przepisach wewnętrznych dokumentu będącego podstawą uznania udzielonej dotacji za wykorzystaną lub rozliczoną. Obowiązek taki wynika z przepisów art. 10 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym kierownik jednostki ustala politykę rachunkowości, w której określa on

obowiązujące jednostkę zasady rachunkowości, co do których przepisy prawa pozostawiają prawo wyboru rozwiązania,

- 3) przedłożone do rozliczenia dotacji udzielonej Zakładowi Komunalnemu kserokopie faktur nie były oznaczone co do sposobu ujęcia w księgach rachunkowych, powyższe naruszało przepisy art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;

Gmina Jejkowice (woj. śląskie)

W 2010r. Gmina Jejkowice udzieliła pomocy finansowej dla Powiatu Rybnickiego w wysokości 246.176,52 zł na współfinansowanie przebudowy mostu drogowego na cieku "Gzel" w Jejkowicach oraz przebudowy drogi powiatowej na odcinku ul. Sumińskiej w Jejkowicach. Umową dotacji zawarto w dniu 25 marca 2010r. Środki na powyższe zabezpieczono w budżecie 2010r. w dziale 600, rozdziale 60014, § 2710. Operacją dotyczącą udzielenia ww. dotacji nieprawidłowo ujęto w ewidencji księgowej zarówno na koncie 201 - „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, jak i na koncie 224 - „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”. Powyższe było niezgodne z postanowieniami Zarządzenia Nr 10/2006 Wójta Gminy Jejkowice z dnia 30 października 2006 r. w sprawie zakładowego planu kont oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r.

Ponadto zaniechano ujęcia w 2010r. na koncie 224 - „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” dotacji podmiotowej udzielonej z budżetu Gminy Jejkowice Gminnej Bibliotece Publicznej w Jejkowicach. Stosownie do opisu ww. konta w zakładowym planie kont wprowadzonym Zarządzeniem Nr 10/2006 Wójta Gminy Jejkowice z dnia 30 października 2006r. w sprawie zakładowego planu kont oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. konto 224 służy do ewidencji rozliczenia udzielonych dotacji budżetowych.

Zadania w zakresie prowadzenia księgowości jednostki budżetowej należały do pracowników Referatu Finansowo - Budżetowego. Nadzór w tym zakresie należał do Skarbnika Gminy Jejkowice.

Gmina Łączna (woj. świętokrzyskie)

W zakresie prowadzenia ewidencji analitycznej stwierdzono, że do konta 224 prowadzono ewidencję szczegółową przekazanych dotacji według jednostek, nie prowadzono zaś ewidencji szczegółowej wg tytułów przeznaczenia dotacji, co stanowi naruszenie zasad funkcjonowania konta 224 określonych w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku.

Ponadto stwierdzono, że operacje gospodarcze dotyczące przelewu dotacji przedmiotowej dla ZGK ujmowano: wpływ faktury dot. dotacji (bezpodstawnie wystawianej) Wn 224/Ma 201, zapłata faktury Wn 201 /Ma 130.

Miasto Tomaszów Mazowiecki (woj. łódzkie)

Operacje przekazania i rozliczania dotacji udzielonych w 2010 roku instytucjom kultury oraz zakładowi budżetowemu ewidencjonowano z pominięciem konta 224 - odzwierciedlającego wartość dotacji przekazanych danemu podmiotowi. Zapisy w tym zakresie ograniczono tylko do kont Ma 130/Wn 810.³⁸

Powiat braniewski (woj. warmińsko-mazurskie)

W zarządzeniu Starosty nr 31/2006 z dnia 28 grudnia 2006r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości, nie określono zasad rachunkowości dotyczących momentu księgowania na koncie 224 dotacji, uznanych przez organ dotujący za rozliczone oraz nie podano rodzaju dokumentu księgowego, na podstawie, którego zapis ten jest dokonywany. Nie podano typu dokumentu będącego podstawą dokonania przypisu dotacji podlegających zwrotowi – wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.³⁹

Miasto i Gmina Syców (woj. dolnośląskie)

Dokonany, w dniu 30 grudnia 2010 roku przez samorządowy zakład budżetowy MOSiR, zwrot dotacji celowej, w wysokości 2.618,36 zł, ujęty został w księgach rachunkowych Urzędu ze znakiem ujemnym na stronie Wn konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” oraz na stronie Ma konta 130 „Rachunek bieżący jednostki budżetowej”, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia z 28 lipca 2006 roku, które stanowią, że na stronie Wn konta 224 ujmuje się wartość przekazanych dotacji przez organ dotujący, zatem obroty strony Wn powinny być równe kwocie przekazanej dotacji, ponadto zwroty dotacji

³⁸ Podobnie: Miasto Rawa Mazowiecka, Miasto i Gmina Zgierz (woj. łódzkie), Gmina Lubaczów (woj. podkarpackie)

³⁹ Podobnie: Gmina Wągrowiec (woj. wielkopolskie), Miasto Chojnice (woj. pomorskie), Miasto Suwałki (woj. podlaskie), Miasto i Gmina Zawadzkie (woj. opolskie),

powinny być ujęte na stronie Wn konta 130, a dla zachowania zasady czystości obrotów na koncie 130 wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny.

Miasto Sucha Beskidzka (woj. małopolskie)

Ujęcie w dwóch przypadkach rozliczenia udzielonych dotacji niezgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 224 - „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” zawartym w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. a mianowicie w m-cu styczniu 2010 r. po stronie Ma ww. konta zaksięgowano rozliczenie dotacji:

- udzielonej Bibliotece Suskiej w kwocie dotacji przekazanej tj. 26.278,00 zł, podczas gdy Biblioteka wykazała wykorzystanie dotacji na koniec stycznia 2010 r. w kwocie 18.873,67 zł,
- udzielonej Miejskiemu Ośrodkowi Kultury - Zamek w Suchej Beskidzkiej w kwocie dotacji przekazanej tj. 28.745,00 zł, podczas gdy MOK – Zamek wykazał wykorzystanie dotacji na koniec stycznia 2010 r. w kwocie 20.954,75 zł.

Ponadto stwierdzono zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu po stronie Ma konta 224 w grudniu 2010r. rozliczenia dotacji przekazanej Bibliotece Suskiej w m-cu lipcu 2010r., ze środków przyznanych przez Powiat Suski w kwocie 8.000,00 zł.

Stan ten był niezgodny z zapisem ujętym w § 3 ust. 3 Zarządzenia Nr 28/09 z dnia 31.12.2009r. Burmistrza Miasta w Suchej Beskidzkiej w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Sucha Beskidzka, w którym wskazano, że dotacja otrzymana z Powiatu Suskiego zostaje rozliczona z chwilą przekazania z budżetu Gminy do Biblioteki.

Ewidencja analityczna dotacji przedmiotowej i celowej udzielonej w 2010r. Zakładowi Komunalnemu w Suchej Beskidzkiej była prowadzona na jednym, wspólnym koncie rozrachunkowym 224-1, co powodowało, że od m-ca czerwca 2010r., w którym przekazano dotację celową do Zakładu, stan należności i zobowiązań na ww. koncie przedstawiał skompensowany stan rozrachunków z tytułu obu dotacji, np. wg stanu na 31.07.2010 r. w ewidencji księgowej stan należności wynosił 14.901,37 zł i zobowiązań - 0,00 zł, podczas gdy faktycznie na koniec lipca 2010r. zobowiązania z tytułu dotacji przedmiotowej wynosiły 7.798,63 zł, a należności z tytułu dotacji celowej 22.700,00 zł. Powyższy sposób prowadzenia zapisów księgowych na koncie 224 w zakresie dotacji udzielonych Zakładowi Komunalnemu w Suchej Beskidzkiej był niezgodny z zasadami funkcjonowania ww. konta określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r.

Gmina Wielka Wieś (woj. małopolskie)

Nieujęcie na koncie 999 - „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat” równowartości zaangażowanych wydatków budżetowych przyszłych lat na podstawie porozumienia z dnia 14.09.2009r. w sprawie wspólnej realizacji projektu pn. „Usuwanie azbestu z terenu gmin: Zabierzów, Czernichów, Liszki, Skawina, Świątyniki Górne, Wielka Wieś i Mogilany w powiecie krakowskim”.

Ujęcie w księgach rachunkowych rozliczenia dotacji na realizację zadania publicznego pn.: „Cele publiczne – lokalny transport zbiorowy (doplata do 1 wozokm)” jednorazowo za cały okres realizacji w 2010r. pod datą 31.12.2010r. w kwocie 412.720,02 zł, co było niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, w sytuacji gdy w § 4 pkt 2 Porozumienia z dnia 20.12.2007r., wskazano cyt.: „Ostateczne rozliczenie należności za dany miesiąc, wynikające z faktycznie wykonanych wozokilometrów na rzecz Gminy, Miasto przedstawi Gminie do 15 dnia następnego miesiąca. ”

Miasto i Gmina Słubice (woj. lubuskie)

Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta księgi głównej Urzędu Miejskiego 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” nie umożliwia ustalenia wartości przekazanych dotacji według przeznaczenia dotacji, co narusza zasady prowadzenia tego konta, ustalone w zakładowym planie kont dla Urzędu Miejskiego. Niestosowanie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Z wyjaśnień udzielonych przez Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego wynika, że nieprawidłowość spowodowana była błędną wykładnią przepisów prawa.

Gmina Kamienna Góra (woj. dolnośląskie).

Dotacja celowa na wdrożenie projektu „Południowo- Zachodni szlak cysterski na 2010 rok w kwocie 1.934,99 zł została udzielona Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego na mocy umowy nr 3 z 30 listopada 2010 roku. Środki finansowe do Województwa Dolnośląskiego zostały przekazane w dniu 23 grudnia 2010 roku. Nie wykorzystana, na realizowane w tym okresie zadanie, dotacja w kwocie 750,85 zł w dniu 12 stycznia 2011 roku została zwrócona na rachunek budżetu gminy. Zwrot części dotacji niewykorzystanej przez Województwo Dolnośląskie w księgach Urzędu Gminy został zaewidencjonowany niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 5.lipca.2010 roku. Zwrot dotacji nie znalazł

odzwierciedlenia w ewidencji księgowej Urzędu Gminy, ujęty został w ewidencji budżetu gminy (zapisem: Wn 133 „Rachunek budżetu”, Ma 901 „Dochody budżetu”).

Ewidencjonowanie wydatków z tytułu dotacji niezgodnie z obowiązującymi przepisami świadczy o niestaranności pracy urzędów, czy starostw w których popełniano takie błędy, a także o nie przywiązywaniu należytej wagi do prawidłowego rozliczenia udzielonych z budżetu dotacji, jak również o braku nadzoru nad pracą służb finansowych.

W formułowanych w tym zakresie wnioskach pokontrolnych izby zwracały uwagę na zapewnienie prawidłowego ewidencjonowania operacji gospodarczych dotyczących dotacji, przestrzegania zasad prowadzenia kont wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861) oraz wzmocnienia nadzoru nad pracą podległych służb finansowych.

5. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI⁴⁰

Kierownicy jednostek kontrolowanych zostali powiadomieni o przysługującym im na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55 póź. 577 ze zm.) prawie odmowy podpisania protokołu kontroli i złożenia w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień, co do przyczyny tej odmowy i nie korzystali z tego uprawnienia. Wszystkie protokoły zostały podpisane przez przedstawicieli jednostek kontrolowanych.

Zgodnie z obowiązującą procedurą określoną przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na podstawie wyników kontroli regionalne izby obrachunkowe skierowały do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Przeprowadzone w 53 jednostkach samorządu terytorialnego oraz w 2 samorządowych zakładach budżetowych kontrole koordynowane w zakresie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla jednostek sektora finansów publicznych w 2010 roku, w 7 przypadkach nie zakończyły się sformułowaniem wniosków pokontrolnych. Wystąpienia przekazywano do wiadomości organów stanowiących a w przypadku jednostek organizacyjnych do wiadomości organów wykonawczych.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 360 nieprawidłowości oraz skierowano do kierowników kontrolowanych jednostek łącznie 241 wniosków pokontrolnych. Sformułowane przez izby wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- opracowania przepisów wewnętrznych regulujących zasady przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowych i przedmiotowych przyznawanych na podstawie ustawy o finansach publicznych,
- zawierania umowy o udzielenie dotacji celowej, zawierającej wszystkie elementy określone w art. 250 ufp, w tym terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, terminu i sposobu

⁴⁰ Dane według stanu na dzień 30 marca 2012r.

rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższego niż terminy zwrotu określone w ustawie,

- przestrzegania postanowień zawartych umów o udzielenie dotacji celowych, w tym najczęściej dotrzymywania terminów przekazywania dotacji,
- egzekwowania od beneficjentów obowiązku przedłożenia rozliczenia przekazanej dotacji oraz terminowego składania sprawozdań z wykonania zadania publicznego,
- zapewnienia sprawowania kontroli i oceny realizowanych zadań publicznych,
- przedkładania zawieranych umów (porozumień) o przekazaniu zadań jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych, powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych skarbnikowi gminy czy powiatu lub osobom przez nich upoważnionym w celu dokonania kontrasygnaty. Obowiązek kontrasygnowania tych umów (porozumień) wynika z przepisów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym,
- zapewnienia przestrzegania w planowaniu, ewidencji księgowej i sporządzanych sprawozdaniach zasad klasyfikacji wydatków (dotacji) określonych w załączniku Nr 2 (w zakresie rozdziałów) i 4 (w zakresie paragrafów) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.),
- przygotowywania i przedkładania organowi stanowiącemu projektów uchwał w sprawie przyznania pomocy, mając na uwadze przepisy art. 216 ust. 2 pkt. 5 ufp, w przypadku ujmowania w budżecie gminy czy powiatu wydatków na pomoc finansową innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- określenia w przepisach wewnętrznych dokumentu oraz osoby zobowiązanej do jego sporządzenia, który będzie podstawą dla osób prowadzących ewidencję księgową do zaksięgowania operacji rozliczenia przekazanej dotacji,
- prowadzenia ewidencji rozliczenia przekazanych dotacji z wykorzystaniem konta 224 - „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” oraz przestrzegania zasad funkcjonowania kont, wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).
- zapewnienia prawidłowego ewidencjonowania operacji gospodarczych dotyczących dotacji, przestrzegania zasad prowadzenia kont wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. oraz wzmocnienia nadzoru nad pracą podległych służb finansowych
- dokonania zwrotu do budżetu dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, stosownie do przepisów wynikających z art. 251 ust. 1 ufp,
- dokonania zwrotu do budżetu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami (w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych), w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności stosownie do przepisów wynikających z art. 252 ufp,

- dokonywania wydatków publicznych zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków,
- zawierania porozumień z podmiotami zaliczanymi do sektora finansów publicznych i przekazywania środków finansowych jedynie na zadania własne, określone w ustawach ustrojowych.

W ustawowym terminie adresaci poszczególnych wystąpień pokontrolnych poinformowali właściwe terytorialnie regionalne izby obrachunkowe o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach w celu ich realizacji. Do dnia sporządzenia niniejszego opracowania informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych nie przekazali kierownicy 5 jednostek kontrolowanych.

Na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Burmistrz *Miasta i Gminy Złocieniec (woj. zachodniopomorskie)* skorzystał z przysługującego mu prawa i wniósł do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie zastrzeżenia do sformułowanych w wystąpieniu 4 wniosków pokontrolnych w zakresie dotacji (co stanowiło 1,7% ogółu wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych). Kolegium Izby rozpatrzyło wniesione zastrzeżenia w następujący sposób: w 1 przypadku zastrzeżenia zostały uwzględnione, a w stosunku do 3 wniosków pokontrolnych zastrzeżenia zostały oddalone.

Na podstawie wyników kontroli prezesa izb, działając na podstawie art. 93 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005r. Nr 14 poz.114 ze zm.) skierowali do rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające – łącznie 9 zawiadomień wobec 10 Obwinionych. Łącznie stwierdzono 14 przypadków naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Podstawę stanowiły ujawnione w toku kontroli czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:

- 1) przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania (art. 8 pkt. 1 ustawy) – 7 przypadków;
- 2) nierozliczeniu przekazanej dotacji lub nieterminowym rozliczeniu tej dotacji (art. 8 pkt. 2 ustawy) – 2 przypadki,
- 3) nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu (art. 8 pkt. 3 ustawy) – 1 przypadek,
- 4) wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację (art. 9 pkt. 1 ustawy) – 2 przypadki;
- 5) nierozliczenie otrzymanej dotacji lub nieterminowym rozliczeniu tej dotacji (art. 9 pkt. 2 ustawy) – 1 przypadek,
- 6) zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych (art. 15) – 1 przypadek.

W 3 przypadkach izby odstąpiły od kierowania zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z uwagi na istotne zmiany wprowadzone przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 2011r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240 poz.1429) z dniem 10.02.2012r. dotyczące w szczególności art. 26 ust. 1 ustawy, stanowiącym, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania - łącznie w roku

budżetowym, kwoty minimalnej (tj. kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335, z późn. zm.), która stanowi obecnie 2.917,14 zł. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przekraczały ww. kwoty.

Zawiadomienia do innych organów nie były kierowane.

6. WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW.

Załącznik Nr 1 – Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Załącznik Nr 2 – Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą wg właściwości miejscowej RIO

Załącznik Nr 3 - Zestawienie kwot dotacji udzielonych i kontrolowanych w objętych kontrolą jednostkach samorządu terytorialnego

**WYKAZ WAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ
DZIAŁALNOŚCI**

- 1) Ustawa z 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.)
- 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010r. Nr 80 poz.526 ze zm.)
- 4) Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- 7) Ustawa z 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001r. nr 13, poz. 123 ze zm.).
- 8) Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2007r.w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 120 poz.821)
- 9) Ustawa z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003r. Nr 162 poz.1568 ze zm.)
- 10) Ustawa z 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. nr 14, poz. 89 ze zm.).
- 11) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz. U. Nr 94, poz. 1097).
- 12) Ustawa z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.),
- 13) Ustawa z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.).
- 14) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008r. Nr Dz. U. Nr 25 poz.150 ze zm.).
- 15) Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009r. Nr 12 poz. 68 ze zm.)
- 16) Ustawa z dnia 27 lipca 2005r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.).
- 17) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz. U. Nr 246 poz 1796).
- 18) Ustawa z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

- 19) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).
- 20) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).
- 21) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.).
- 22) Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. nr 116, poz..783 ze zm.).
- 23) Rozporządzenie z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. (Dz. U. Nr 241 poz. 1616).
- 24) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).
- 25) Rozporządzenie Ministra Finansów z 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 20, poz. 103.).
- 26) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247)
- 27) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
- 28) Ustawa z dnia 10 września 1999r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 111 poz. 765 ze zm.)

Załącznik Nr 2**WYKAZ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO OBJĘTYCH KONTROLĄ
WG WŁAŚCIWOŚCI MIEJSCOWEJ RIO**

Lp.	Regionalna Izba Obrachunkowa	Kontrolowana jednostka samorządu terytorialnego	Rodzaj (typ) jednostki samorządu terytorialnego
1.	Białystok	Gródek	Gmina wiejska
		Komunalny Zakład Budżetowy w Gródku	Zakład budżetowy
2.		Suwałki	Miasto na prawach powiatu
3.		Tykocin	Gmina miejsko-wiejska
4.	Bydgoszcz	Lubiewo	Gmina wiejska
5.		Aleksandrów Kujawski	Gmina wiejska
6.		Świecie nad Osą	Gmina wiejska
7.	Gdańsk	Chojnice	Gmina miejska
8.		Słupsk	Miasto na prawach powiatu
9.		Sopot	Miasto na prawach powiatu
10.	Katowice	Godów	Gmina wiejska
11.		Jejkowice	Gmina wiejska
12.		Jeleśnia	Gmina wiejska
13.		Panki	Gmina wiejska
14.	Kielce	Chęciny	Gmina miejsko-wiejska
15.		Łączna	Gmina wiejska
16.		Staszów	Gmina miejsko-wiejska
17.		Skarżysko-Kamienna	Gmina miejska
18.	Kraków	Michałowice	Gmina wiejska
19.		Sucha Beskidzka	Gmina miejska

20.		Wielka Wieś	Gmina wiejska
21.	Lublin	Łęczna	Gmina miejsko-wiejska
22.		Powiat Radzyński	Powiat
23.		Zamość	Miasto na prawach powiatu
		Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zamościu	Zakład budżetowy
24.	Łódź	Rawa Mazowiecka	Gmina miejska
25.		Tomaszów Mazowiecki	Gmina miejska
26.		Zgierz	Gmina miejska
27.	Olsztyn	Powiat Braniewski	Powiat
28.		Ostróda	Gmina wiejska
29.		Pieniężno	Gmina wiejska
30.	Opole	Dobrzeń Wielki	Gmina wiejska
31.		Tarnów Opolski	Gmina wiejska
32.		Zawadzkie	Gmina miejsko-wiejska
33.	Poznań	Kostrzyn	Gmina miejsko-wiejska
34.		Stawiszyn	Gmina miejsko-wiejska
35.		Wągrowiec	Gmina wiejska
36.		Wronki	Gmina miejsko-wiejska
37.	Rzeszów	Krzywcza	Gmina wiejska
38.		Lubaczów	Gmina wiejska
39.		Radomyśl nad Sanem	Gmina wiejska
40.		Wielopole Skrzyńskie	Gmina wiejska

41.	Szczecin	Kołobrzeg	Gmina miejska
42.		Świnoujście	Miasto na prawach powiatu
43.		Złocieniec	Gmina miejsko-wiejska
44.	Warszawa	Gostynin	Gmina miejska
45.		Sochaczew	Gmina miejska
46.		Powiat Wyszowski	Powiat
47.	Wrocław	Chocianów	Gmina miejsko-wiejska
48.		Kamienna Góra	Gmina wiejska
49.		Kłodzko	Gmina miejska
50.		Syców	Gmina miejsko-wiejska
51.	Zielona Góra	Słubice	Gmina miejsko-wiejska
		Zakład Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach	Zakład budżetowy
52.		Sulęcín	Gmina miejsko-wiejska
53.		Powiat Sulęciński	Powiat

Załącznik Nr 3

ZESTAWIENIE KWOT DOTACJI UDZIELONYCH I KONTROLOWANYCH W OBJĘTYCH KONTROLĄ JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Lp.	Regionalna Izba Obrachunkowa	Kontrolowana jednostka samorządu terytorialnego	Kwoty dotacji przekazanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w zł.			Kwoty dotacji skontrolowanych w zł.
			Podmiotowe	Przedmiotowe	Celowe	
1.	Białystok	Gródek	591 390,00	186 592,00	1 293 710,00	2 071 692,00
2.		Suwałki	16 959 858,72	1 881 500,00	2 687 556,15	11 577 977,13
3.		Tykocin	0,00	2 574,00	904 667,00	906 913,00
4.	Bydgoszcz	Lubiewo	99 700,00	158 089,70	44 580,48	302 370,18
5.		Aleksandrów Kujawski	149 228,28	0,00	212 424,48	361 652,76
6.		Świecie nad Osą	514 307,60	0,00	197 175,11	711 482,71
7.	Gdańsk	Chojnice	2 386 200,00	0,00	740 994,61	3 094 989,61
8.		Słupsk	22 563 989,35	0,00	5 310 478,91	16 740 578,13
9.		Sopot	9 085 000,00	15 283 943,12	26 705 846,47	21 989 558,73
10.	Katowice	Godów	1 044 000,00	0,00	470 339,21	740 214,13
11.		Jejkowice	96 000,00	0,00	446 359,98	342 176,52
12.		Jeleśnia	630 000,00	817 500,00	700 123,21	400 000,00
13.		Panki	284 600,00	0,00	35 700,00	299 600,00
14.	Kielce	Chęciny	694 497,00	1 008 207,92	2 278 727,14	3 620 715,40
15.		Łączna	70 000,00	219 998,00	623 207,00	660 973,00
16.		Staszów	1 492 200,00	131 000,00	2 174 161,01	3 666 361,01
17.		Skarżysko-Kamienna	9 487 612,00	1 668 457,33	5 265 219,81	8 787 181,96
18.	Kraków	Michałowice	705 000,00	0,00	846 436,18	1 551 436,18
19.		Sucha Beskidzka	908 704,00	310 000,00	162 882,51	1 381 586,51
20.		Wielka Wieś	724 000,00	0,00	2 465 794,07	3 189 794,07
21.	Lublin	Łączna	1 403 221,00	3 710 441,00	325 085,53	1 682 306,53
22.		Powiat Radzyński	0,00	0,00	1 437 224,53	786 911,13
23.		Zamość	8 703 902,00	2 790 000,00	2 400 685,19	10 310 050,92
24.	Łódź	Rawa Mazowiecka	2 000 000,00	581 000,00	383 389,58	2 087 000,00

25.		Tomaszów Mazowiecki	3 473 860,00	4 641 000,00	1 295 511,23	7 886 435,43
26.		Zgierz	6 810 800,00	5 009 541,00	1 251 102,66	8 354 729,15
27.	Olsztyn	Powiat Braniewski	0,00	0,00	331 956,00	199 361,00
28.		Ostróda	612 214,00	0,00	761 666,00	1 373 880,00
29.		Pieniężno	417 410,00	0,00	61 153,48	478 563,48
30.	Opole	Dobrzeń Wielki	1 920 000,00	0,00	418 544,00	2 338 544,00
31.		Tarnów Opolski	983 000,00	0,00	0,00	983 000,00
32.		Zawadzkie	1 244 200,00	0,00	11 519,87	1 255 719,87
33.	Poznań	Kostrzyn	1 029 380,00	0,00	3 108 639,07	3 795 542,83
34.		Stawiszyn	656 356,00	0,00	173 258,00	829 614,00
35.		Wągrowiec	481 860,00	200 000,00	4 911 665,25	1 682 854,35
36.		Wronki	1 313 281,00	0,00	241 259,00	1 554 540,00
37.	Rzeszów	Krzywca	180 000,00	0,00	65 775,00	229 980,00
38.		Lubaczów	936 637,00	54 402,00	1 522 357,00	2 410 396,00
39.		Radomyśl nad Sanem	420 000,00	140 400,00	2 850 960,93	3 403 860,93
40.		Wielopole Skrzyńskie	956 000,00	0,00	11 777,00	967 777,00
41.	Szczecin	Kołobrzeg	4 181 860,00	2 510 252,00	2 311 108,39	8 963 459,89
42.		Świnoujście	3 406 195,00	1 250 000,00	2 226 155,20	6 656 556,58
43.		Złocieniec	1 150 000,00	280 165,00	1 955 798,03	3 144 841,57
44.	Warszawa	Gostynin	2 954 346,82	1 020 000,00	40 000,00	2 667 000,00
45.		Sochaczew	3 957 788,00	2 842 327,96	495 000,00	7 228 218,54
46.		Powiat Wyszkowski	332 000,00	0,00	1 948 427,70	1 627 414,04
47.	Wrocław	Chocianów	1 106 000,00	685 000,00	81 410,00	1 872 410,00
48.		Kamienna Góra	553 076,00	0,00	74 832,79	627 908,79
49.		Kłodzko	5 670 547,00	49 985,00	65 438,70	5 688 124,23
50.		Syców	2 018 720,00	248 040,00	911 604,44	3 178 364,44
51.	Zielona Góra	Słubice	2 023 850,00	3 950 000,00	265 936,80	6 239 786,80
52.		Sulęcín	0,00	100 000,00	64 000,00	164 000,00
53.		Powiat Sulęciński	0,00	0,00	591 678,00	503 856,00
Łączne kwoty poszczególnych dotacji			129 382 790,77	51 730 416,03	86 161 302,70	183 570 260,53
Łączna kwota udzielonych dotacji			267 274 509,50			

