

**Sprawozdanie**  
**z wykonania ramowego planu pracy**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w tym planu kontroli**  
**i działalności informacyjno-szkoleniowej za 2019 rok**

**I. Realizacja zadań nadzorczych.**

**1. Prowadzenie rejestrów i gromadzenie uchwał** organów jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego objętych nadzorem Izby oraz sporządzanie protokołów z przebiegu posiedzeń Kolegium Izby.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęło łącznie **13.889** uchwał i zarządzeń organów gmin, powiatów, województwa i związków jednostek samorządu terytorialnego, które zostały ujęte w rejestrach prowadzonych przez Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń. Do 31 grudnia 2019 r. Izba zbadała łącznie **14.012** (w 2018 r. – 13.296) uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (w tym 1.099 z 2018 r.), które dotyczyły:

a) procedury uchwalania budżetu i jego zmian	42
b) budżetu i jego zmian	7.327
w tym zmian dokonywanych przez organ wykonawczy	4.259
c) zaciągania zobowiązań	343
d) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst	1.422
e) podatków i opłat lokalnych	1.437
w tym na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	389
f) absolutorium	555
z tego w sprawie:	
– udzielenia absolutorium	275
– nieudzielenia absolutorium	2
– zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu	278
g) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	2.663
h) pozostałe	223

Kolegium Izby odbyło 27 posiedzeń. Protokoły z posiedzeń Kolegium sporządzali specjaliści Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń. Do każdego protokołu załączony został porządek posiedzenia oraz uchwały podjęte przez Kolegium Izby.

Do oceny w 2020 roku pozostało 977 uchwał i zarządzeń.

## **2. Ocena legalności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego.**

W wyniku badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w 2019 r. Kolegium Izby uznało, że **12.678** uchwał i zarządzeń zostało podjętych bez naruszenia prawa. W odniesieniu do **1.334** uchwał i zarządzeń Kolegium Izby podjęło działania nadzorcze i w wyniku prowadzonego postępowania:

- |  |     |
|--|-----|
| 1) umorzyło postępowanie nadzorcze         | 424 |
| 2) wskazało na nieistotne naruszenie prawa | 503 |
| 3) stwierdziło nieważność                  | 387 |

z tego:

**- w całości** **191**

Dotyczyło to uchwał w sprawie:

- |   |    |
|---|----|
| a) procedury uchwalania budżetu                                       | 3  |
| b) zmian budżetu  | 5  |
| c) zaciągania zobowiązań  | 19 |
| d) zasad i zakresu przyznawania dotacji                               | 60 |
| e) podatków i opłat lokalnych   | 93 |
| w tym na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach | 43 |
| f) nieudzielenia absolutorium   | 2  |
| g) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian                       | 4  |
| h) pozostałe uchwały  | 5  |

z tego w sprawie:

- |  |   |
|--|---|
| – uchylenia uchwały dotyczącej funduszu sołeckiego   | 2 |
| – zasad zwiększania środków funduszu sołeckiego      | 1 |
| – ustalenia wysokości środków Budżetu Obywatelskiego | 1 |
| – przyjęcia dofinansowania na realizację projektu    | 1 |

**- w części** **196**

Dotyczyło to uchwał w sprawie:

- |   |    |
|---|----|
| a) procedury uchwalania budżetu         | 1  |
| b) zmian budżetu                        | 21 |
| c) zaciągania zobowiązań                | 9  |
| d) zasad i zakresu przyznawania dotacji | 74 |

e) podatków i opłat lokalnych	86
w tym na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	49
f) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	2
i) pozostałe uchwały	3
z tego w sprawie:	
– wydatków budżetu niewygasających z upływem roku budżetowego	2
– wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki	1

W odniesieniu do 20 uchwał zmieniających budżet na 2018 rok, które były zbadane w 2019 r. Kolegium stwierdziło naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, z uwagi na upływ roku budżetowego.

W 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniesionych zostało 9 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- 1) Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 2 stycznia 2019 r. na uchwałę Nr 25/1356/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 21 listopada 2018 r. stwierdzającą nieważność w części uchwały Nr XLIV/625/V/2018 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 24 października 2018 r. w sprawie: zasad i trybu udzielania dotacji celowych na likwidację źródeł niskiej emisji i zastąpienia ich rozwiązaniami proekologicznymi,  
(Uchwałą Nr 2/153/2019 z dnia 23 stycznia 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 25/1356/2018 z dnia 21 listopada 2018 r. W dniu 16 kwietnia 2019 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po 95/19)
- 2) Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 4 lutego 2019 r. na uchwałę Nr 29/1507/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2018 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr II/12/18 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy Rawicz w 2019 r. dla podmiotów prowadzących żłobki,  
(Uchwałą Nr 5/353/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 29/1507/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. W dniu 11 czerwca 2019 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po 142/19)
- 3) Zarządu Powiatu Złotowskiego z dnia 12 marca 2019 r. na uchwałę Nr 3/211/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2019 r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.

- stwierdzając nieważność w części uchwały Nr 8/27/2018 Zarządu Powiatu Złotowskiego z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Złotowskiego na 2018 rok, (Uchwałą Nr 8/516/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 3/211/2018 z dnia 30 stycznia 2019 r. W dniu 2 lipca 2019 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po 292/19)
- 4) Rady Miasta Poznania z dnia 9 kwietnia 2019 r. na uchwałę Nr 5/278/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 lutego 2019 r. stwierdzając nieważność uchwały Nr VI/75/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Poznania, (Uchwałą Nr 10/674/2019 z dnia 8 maja 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 5/278/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. W dniu 3 lipca 2019 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po343/19)
- 5) Rady Gminy Żelazków z dnia 3 lipca 2019 r. na uchwałę Nr 12/760/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2019 r. stwierdzając nieważność w części uchwały Nr VI/46/2019 Rady Gminy Żelazków z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących na terenie Gminy Żelazków żłobki lub kluby dziecięce, w tym określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, (Uchwałą Nr 16/1023/2019 z dnia 31 lipca 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 12/760/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2019 r. W dniu 9 października 2019 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po553/19)
- 6) Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 11 lipca 2019 r. na uchwałę Nr 12/732/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2019 r. stwierdzając nieważność w części uchwały Nr V/56/2019 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2019, (Uchwałą nr 16/1024/2019 z dnia 31 lipca 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 12/732/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2019 r. W dniu 17 września 2019 r. WSA umorzył postępowanie – sygn. akt III SA/Po552/19 – Gmina wycofała skargę)
- 7) Rady Miasta Luboń z dnia 19 lipca 2019 r. na uchwałę Nr 13/809/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2019 r. stwierdzając nieważność uchwały Nr IX/64/2019 Rady Miasta Luboń z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia przez Miasto Luboń dofinansowania na realizację projektu pn. „Poprawa jakości środowiska miejskiego w Luboniu poprzez rozwój terenów zieleni”,

(Uchwałą Nr 17/1027/2019 z dnia 21 sierpnia 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 13/809/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2019 r. W dniu 15 października 2019 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po 616/19)

- 8) Burmistrza Trzemeszna z dnia 4 października 2019 r. na uchwałę Nr 18/1102/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 11 września 2019 r. stwierdzającą nieważność zarządzenia Nr 134.2019 Burmistrza Trzemeszna z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/39/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2019,

(Uchwałą Nr 22/1312/2019 z dnia 6 listopada 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 18/1102/2019 z dnia 11 września 2019 r. W dniu 22 stycznia 2020 r. WSA oddalił skargę – sygn. akt III SA/Po 778/19)

- 9) Rady Gminy Skulsk z dnia 4 października 2019 r. na uchwałę Nr 18/1104/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 11 września 2019 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr X/97/2019 Rady Gminy Skulsk z dnia 31 lipca 2019 r. uchylającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy Skulsk środków stanowiących fundusz sołecki,

(Uchwałą Nr 22/1313/2019 z dnia 6 listopada 2019 r. Kolegium Izby podtrzymało stanowisko wyrażone w uchwale Nr 18/1104/2019 z dnia 11 września 2019 r. W dniu 10 grudnia 2019 r. WSA odrzucił skargę – sygn. akt III SA/Po 788/19).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w 2019 r. złożyła jedną skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Nr IV/28/2018 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2019 (Kolegium Izby postanowiło o jej wniesieniu uchwałą Nr 8/518/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. W dniu 25 lipca 2019 r. WSA stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej we Wrześni w zaskarżonym zakresie – sygn. akt III SA/Po 436/19).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w 2019 r. rozpoznał 11 skarg wniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego na uchwały Kolegium Izby (w tym 3 skargi z 2018 r.) z czego 9 skarg oddalił, jedną skargę odrzucił, a w jednym przypadku – z uwagi na wycofanie skargi przez skarżącego – postępowanie umorzył.

Skargi oddalone przez WSA dotyczyły stwierdzenia nieważności sześciu uchwał opisanych powyżej w poz. 1-5 i 7 oraz stwierdzenia nieważności:

- 1) w całości uchwały Nr LIV/568/2018 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie ulgi w podatku rolnym na 2018 rok,

- 2) w całości uchwały Nr LXVI/552/2018 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 17 października 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Średzkiego na lata 2018 – 2033,
- 3) w całości uchwały Nr LXVII/564/2018 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Średzkiego na lata 2018 – 2033.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu umorzył postępowanie dotyczące uchwały Nr V/56/2019 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2019 w związku z wycofaniem skargi przez Gminę.

WSA odrzucił skargę dotyczącą uchwały Nr X/97/2019 Rady Gminy Skulsk z dnia 31 lipca 2019 r. uchylającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy Skulsk środków stanowiących fundusz sołecki. Powodem odrzucenia skargi był brak podjęcia przez organ stanowiący uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto w dniu 22 stycznia 2020 r. WSA oddalił w całości skargę Gminy Trzemeszno z dnia 4 października 2019 r. na uchwałę Nr 18/1102/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 11 września 2019 r. stwierdzającą nieważność zarządzenia Nr 134.2019 Burmistrza Trzemeszna z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/39/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2019.

Naczelny Sąd Administracyjny w 2019 r. oddalił 3 skargi kasacyjne jednostek samorządu terytorialnego wniesione od wyroków WSA w Poznaniu oddalających skargi na uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- Nr 6/435/2016 z dnia 23 marca 2016 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr XX/404/2016 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie poręczenia emisji obligacji (wyrok z dnia 07.03.2019 r., sygn. akt I GSK 1182/18),
- Nr 2/260/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r. stwierdzającą nieważność zarządzenia Nr 158/15 Burmistrza Miasta Kościana z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Kościan (wyrok z dnia 15.03.2019, sygn. akt I GSK 1071/18).
- Nr 2/259/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r. stwierdzającą nieważność zarządzenia Nr 159/15 Burmistrza Miasta Kościana z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2015 rok (wyrok z dnia 15.03.2019, sygn. akt I GSK 1072/18).

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Gminy Środa Wielkopolska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16 na uchwałę Nr 7/469/2016 Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2016 r. stwierdzającą nieważność zarządzenia Nr 35/2016 Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska z dnia 8 marca 2016 r. zmieniającego uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Środa Wielkopolska na rok 2016 uchylił zaskarżony wyrok w całości oraz uchylił uchwałę Nr 7/469/2016 z dnia 6 kwietnia 2016 r. (wyrok z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt 1153/18).

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. do Izby wpłynęło 12 pism sygnalizujących nieprawidłowości w 16 uchwałach podjętych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dotyczące trybu podjęcia uchwał.

Kolegium Izby nie zakwestionowało legalności 14 uchwał w zakresie wynikającym z doręczonych pism, stwierdziło nieważność 1 uchwały w całości i 1 w części.

### **Nieprawidłowości w uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego w 2019 roku.**

#### **Uchwały w sprawie procedury**

brak postanowień dotyczących głosowania wniesionych przez zarząd propozycji autopoprawek (głosowanie wyłącznie projektu uchwały po autopoprawkach).

#### **Uchwały w sprawie budżetu na 2019 rok**

- 1) naruszenie zasady spójności (rozbieżności między treścią uchwały a załącznikami, bądź pomiędzy załącznikami) i jedności budżetu,
- 2) brak zgodności uchwały budżetowej z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (dalej jako WPF), w tym w zakresie limitu wydatków, źródeł sfinansowania deficytu budżetu,
- 3) nierealne planowanie niektórych wielkości budżetowych,
- 4) brak zaplanowania dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
- 5) brak określenia wysokości nadwyżki budżetu i jej przeznaczenia,
- 6) brak określenia wysokości deficytu budżetu oraz niewłaściwe wskazanie źródeł jego sfinansowania,
- 7) zaplanowanie przychodów z tytułu wolnych środków w uchwale budżetowej podjętej przed zakończeniem roku budżetowego, zamknięciem ksiąg rachunkowych i sporządzeniem sprawozdań finansowych,
- 8) nieprawidłowe określenie wysokości limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych lub brak jego ustalenia,
- 9) utworzenie rezerwy ogólnej bądź rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego poniżej ustawowego minimum,

- 10) zaplanowanie w budżecie wydatków w ramach funduszu sołeckiego z naruszeniem art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim<sup>2</sup>,
- 11) brak wyodrębnienia planu dochodów i wydatków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup>,
- 12) brak wyodrębnienia w uchwale budżetowej dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz niezaplanowanie pełnych wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>,
- 13) ujęcie w rozdz. 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” wydatków innych niż związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami (np. związanych z usuwaniem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest),
- 14) brak wyodrębnienia w załączniku wydatków związanych z realizacją zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostki samorządu terytorialnego,
- 15) brak wyodrębnienia w części normatywnej uchwały wydatków przypadających do spłaty zgodnie z zawartą umową, z tytułu gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego lub brak określenia maksymalnej wysokości, do której Burmistrz może udzielać gwarancji,
- 16) zaplanowanie dochodów z tytułu dotacji na zadania bieżące realizowane na podstawie (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego w kwocie wyższej niż zaplanowane wydatki przez jednostkę udzielającą dotacji,
- 17) nieprawidłowe ustalenie kwoty dotacji przedmiotowej,
- 18) nieprawidłowe ustalenie kwot dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych,
- 19) powtarzanie zapisów ustawowych w zakresie udzielanych upoważnień dla organu wykonawczego,
- 20) upoważnienie organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy budżet zamyka się nadwyżką budżetową,
- 21) klasyfikowanie dochodów i wydatków niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.



- 22) zamieszczenie w uchwale przepisów niezwiązanych z wykonywaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

### **Uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na 2019 rok i lata następne**

- 1) przekroczenie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>,
- 2) brak realizmu wieloletniej prognozy finansowej, m.in. w zakresie planowanych dochodów i wydatków, w tym powodujący zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań,
- 3) brak zgodności wieloletniej prognozy finansowej z wartościami przyjętymi w uchwale budżetowej i wykazanymi w sprawozdaniach, w tym w zakresie wyniku, kwot rozchodów, kwot dochodów i wydatków, kwoty długu,
- 4) nieprawidłowe wyliczenie prognozowanej kwoty długu,
- 5) wykazanie w nieprawidłowej wysokości spłaty rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych, wynikających z tytułu zobowiązań już zaciągniętych,
- 6) błędne wykazanie kwoty wyłączeń z art. 243 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- 7) niewskazanie przeznaczenia nadwyżki/sposobu sfinansowania deficytu lub wskazanie w sposób niewłaściwy,
- 8) w załączniku dotyczącym przedsięwzięć:
  - określenie limitu zobowiązań w wysokości przekraczającej sumę limitów wydatków do poniesienia w latach objętych WPF,
  - zaniechanie bądź błędne określenie okresu realizacji zadania, limitów wydatków na poszczególne przedsięwzięcia, limitu zobowiązań, łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia, w tym np. w kwocie niższej niż ustalone limity zobowiązań,
  - ujęcie w wykazie przedsięwzięć zadań jednorocznych,
- 9) ogólnikowe objaśnienia przyjętych wartości,
- 10) brak wewnętrznej spójności uchwały.

### **Uchwały i zarządzenia zmieniające budżet na 2019 rok**

- 1) brak zabezpieczenia w budżecie środków finansowych na realizację przedsięwzięcia określonego w WPF bądź też zaplanowanie w budżecie wydatków na przedsięwzięcie w kwocie niższej od ustalonego limitu wydatków w WPF,
- 2) brak zgodności uchwały budżetowej z WPF w zakresie sposobu sfinansowania deficytu budżetu,

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.

- 3) naruszenie zasady spójności budżetu (rozbieżności między treścią uchwały a załącznikami bądź pomiędzy załącznikami oraz pomiędzy postanowieniami),
- 4) nieustalenie bądź nieprawidłowe ustalenie wysokości planowanego deficytu budżetu oraz źródeł jego sfinansowania (w tym wskazanie nierealnego źródła pokrycia deficytu), nieustalenie bądź nieprawidłowe ustalenie wysokości planowanej nadwyżki oraz niewskazanie przeznaczenia nadwyżki,
- 5) zaplanowanie przychodów z tytułu zobowiązań zwrotnych w łącznej kwocie niższej niż wynika to z uchwał o ich zaciągnięciu,
- 6) ustalenie w trakcie roku rezerwy ogólnej w nowej wysokości poniżej lub powyżej ustawowego progu,
- 7) utworzenie nowej rezerwy celowej przez organ stanowiący w trakcie roku budżetowego,
- 8) rozdysponowanie części rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem, w tym rezerwy celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na zadanie niezwiązane z sytuacją kryzysową lub sytuacją zagrożenia, zmniejszenie rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego,
- 9) określenie w niewłaściwej wysokości limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych (w tym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu) oraz niedokonanie zmiany postanowień w tym zakresie,
- 10) brak wyodrębnienia dotacji w podziale na dotacje celowe, podmiotowe i przedmiotowe,
- 11) ujęcie dotacji celowej w zestawieniu dotacji podmiotowych lub nieprawidłowe zaliczenie dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych do dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych,
- 12) ujęcie wydatków z tytułu wpłat na Fundusz Wsparcia Policji i Państwowej Straży Pożarnej w zestawieniu planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 13) przekroczenie kompetencji organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie m.in. poprzez:
  - wprowadzenie dochodów własnych lub ich przeniesienie między paragrafami,
  - przeniesienie wydatków między działami,
  - utworzenie nowego zadania inwestycyjnego,
  - dokonanie zmian w planie wydatków inwestycyjnych ujętych w WPF,
  - zwiększenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury,
  - zwiększenie planu wydatków o środki pochodzące z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej,
  - przenoszenie zaplanowanych kwot dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych i spoza sektora finansów publicznych na wydatki inwestycyjne czy zakup usług,

- 14) dokonanie zmiany uchwały budżetowej przez zastępcę wójta/burmistrza,
- 15) zaplanowanie w ramach funduszu sołeckiego wydatków, które nie mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy i nie służą poprawie warunków życia mieszkańców,
- 16) zaplanowanie dotacji w ramach wydatków z funduszu sołeckiego,
- 17) brak równowagi budżetowej poprzez ustalenie planowanych dochodów powiększonych o przychody budżetu w wysokości wyższej od planowanych wydatków budżetu powiększonych o planowane rozchody,
- 18) przedstawienie dokonanych zmian w załączniku obejmującym plan wydatków budżetowych w innej (większej) szczegółowości, niż wynika to z uchwały budżetowej,
- 19) planowanie przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek w celu udzielania pożyczek innym podmiotom,
- 20) zaniechanie określenia limitu zobowiązań, których spłata nastąpi z wydatków budżetu w sytuacji, gdy planuje się zaciągnąć zobowiązanie dłużne, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych,
- 21) niedokonanie zmiany postanowień w zakresie upoważniania do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych,
- 22) upoważnienie do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych w wysokości innej niż to wynika z planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych,
- 23) udzielenie organowi wykonawczemu upoważnień sprzecznych z ustawą o finansach publicznych bądź ich nieprecyzyjne określenie,
- 24) doliczenie do dochodów i wydatków na realizację zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego dochodów z tytułu pomocy finansowej oraz wydatków nimi finansowanych,
- 25) udzielenie pomocy finansowej dla powiatu na zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi klasyfikowane w rozdz. 90002, które nie należą do zadań własnych powiatu,
- 26) przeznaczenie dochodów z tytułu wpływów związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na finansowanie zadań niemieszczących się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska,
- 27) ustalenie stawek dotacji dla samorządowych zakładów budżetowych niezgodnie z ustaleniami zawartymi w uchwale w sprawie ustalenia stawki jednostkowej dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego,
- 28) błędy klasyfikacyjne i rachunkowe, pisarskie.

## **Uchwały i zarządzenia w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na 2019 rok i lata następne**

- 1) zagrożenie przekroczenia wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- 2) brak zgodności wieloletniej prognozy finansowej z wartościami przyjętymi w uchwale budżetowej po zmianach, w tym w zakresie wyniku, kwot przychodów i rozchodów, kwoty długu, sposobu sfinansowania deficytu,
- 3) wewnętrzna niespójność załączników oraz rozbieżności pomiędzy załącznikami i pomiędzy treścią uchwały a załącznikami, oraz pomiędzy objaśnieniami, a załącznikami,
- 4) niezgodność przyjętych wartości przychodów z uchwałami zobowiązaniowymi,
- 5) niewskazanie sposobu przeznaczenia nadwyżki lub jej części,
- 6) nieprawidłowe wyliczenie prognozowanej kwoty długu,
- 7) zaniechanie wskazania sposobu sfinansowania spłaty długu,
- 8) brak podstaw lub błędne wykazanie kwoty wyłączeń:
  - z art. 243 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
  - z art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych z uwagi na znaczny wzrost kosztów obsługi zadłużenia w związku z wcześniejszą spłatą zobowiązań, nowymi zobowiązaniami,
- 9) wykazanie w nieprawidłowej wysokości spłaty rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych, wynikających z tytułu zobowiązań już zaciągniętych,
- 10) przeznaczenie przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych na udzielenie pożyczki,
- 11) brak wypełnienia danych w pkt 14.3 i 14.3.1 „Wydatki zmniejszające dług, w tym spłata zobowiązań wymagalnych z lat poprzednich innych niż z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji” w sytuacji, gdy na koniec poprzedniego roku wystąpiły w Jednostce zobowiązania wymagalne,
- 12) brak podania danych w poz. 14.4 w sytuacji, gdy w danym roku wystąpiły w Jednostce zmiany wyniku budżetu w następstwie operacji niekasowych (umorzenie pożyczki) wpływających na kwotę długu,
- 13) wprowadzenie przez organ wykonawczy nowego przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ufp, w przypadku gdy rada upoważniła zarząd (zgodnie z przepisami art. 232 ust. 2 ufp) jedynie do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 3, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego wieloletnią prognozą finansową,

14) w załączniku dotyczącym przedsięwzięć:

- ujęcie w wykazie przedsięwzięć zadań jednorocznych,
- określenie limitu zobowiązań w wysokości przekraczającej sumę limitów wydatków do poniesienia w latach objętych WPF,
- zaniechanie lub błędne określenie: okresu realizacji zadania, limitu wydatków na poszczególne przedsięwzięcia, łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia (w tym np. w kwocie niższej niż ustalone limity wydatków), limitu zobowiązań,

15) zaniechanie wykazania jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynację wykonanie przedsięwzięcia,

16) w odniesieniu do objaśnień:

- ogólnikowe objaśnienia przyjętych wartości,
- brak aktualizacji objaśnień.

### **Uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium**

1. Gmina Miasteczko Krajeńskie

W dniu 24 czerwca 2019 r. Rada Gminy Miasteczko Krajeńskie podjęła uchwałę Nr VIII.60.2019 w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok.

Z treści „Wyciągu z protokołu nr 8/19 z VIII sesji Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 24 czerwca 2019 r.” wynika, że w głosowaniu jawnym brało udział 12 radnych przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 osób (3 osoby były nieobecne):

- „za udzieleniem” absolutorium głosowało 3 (trzech) radnych,
- „przeciw udzieleniu” absolutorium głosowało 3 (trzech) radnych,
- wstrzymało się od głosu 6 (sześciu) radnych.

W protokole z sesji wskazano, cyt.: „uchwała Nr VIII.60.2019 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Miasteczko Krajeńskie stanowi załącznik Nr 11 do protokołu”.

Zgodnie z art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup> uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. (...)

Bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.

Przy ustawowym składzie Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie wynoszącym 15 radnych wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miasta jest spełniony, o ile za uchwałą jest oddanych co najmniej 8 ważnych głosów.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby uznało, że uchwała w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie absolutorium nie została przez Radę Gminy podjęta i uchwałą Nr 15/884/2019 z dnia 17 lipca 2019 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr VIII.60.2019 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Kolegium wskazało na stanowisko doktryny i orzecznictwa, zgodnie z którym w przypadku braku wymaganej większości głosów za udzieleniem absolutorium mamy do czynienia z brakiem rozstrzygnięcia w kwestii absolutorium.

## 2. Miasto Konin

W dniu 10 lipca 2019 r. do Izby doręczony został wyciąg z protokołu Nr IX/2019 z obrad IX Sesji Rady Miasta Konina odbytej w dniu 26 czerwca 2019 r., z którego m.in. wynika, że *„(...) Przewodniczący rady poddał pod głosowanie wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie Prezydentowi Miasta Konina absolutorium za 2018 rok.*

*Wynikiem głosowania: 9 radnych „za”, 12 radnych „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się” od głosowania - Rada Miasta Konina nie udzieliła absolutorium Prezydentowi Miasta Konina za 2018 rok.*

*W sesji brało udział 21 radnych, na stan rady 23 radnych.*

*Przewodniczący rady, cytując: „Przypomnę, że zgodnie z prawem procedowaliśmy wniosek o udzielenie prezydentowi absolutorium. Jest to zupełnie inna sytuacja niż procedowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium. Przypomnę, że Komisja Rewizyjna przedłożyła radzie wniosek o udzielenie absolutorium.*

*To głosowanie nie niesie za sobą żadnych skutków prawnych dla prezydenta, tylko tyle, że jest informacja wynikająca z głosowania, że tego absolutorium za 2018 rok prezydent nie uzyskał.”*

Przy ustawowym składzie Rady Miasta Konina wynoszącym 23 radnych wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miasta jest spełniony, o ile za uchwałą jest oddanych co najmniej 12 ważnych głosów.

Za podjęciem uchwały zgodnej z treścią wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Konina głosowało 9 Radnych, natomiast 12 Radnych było przeciwnych udzieleniu absolutorium, co stanowi bezwzględną większość oddanych głosów.

Biorąc pod uwagę wynik głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Prezydenta Miasta Konina, wynikający z protokołu obrad sesji Rady Miasta Konina, Regionalna Izba

Obrachunkowa w Poznaniu pismem z dnia 11 lipca 2019 r., znak WA.-0903/71/2/2019 wezwała do doręczenia do siedziby Izby uchwały Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok.

W dniu 19 lipca 2019 r. przedłożona została uchwała Nr 171 Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok.

Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2019 r. odnosząc się do oceny wykonania budżetu dokonanej przez Radę Miasta Konina zważyło, że Komisja Rewizyjna we wniosku o udzielenie absolutorium nie sformułowała żadnych zarzutów dotyczących wykonania dochodów i wydatków budżetu w 2018 roku, a także zrealizowanych przychodów i rozchodów. Komisja nie wносиła uwag do analizowanych lub kontrolowanych zagadnień.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu uchwałą Nr SO-954/61/5/Ko/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. wydał opinię pozytywną o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

W odniesieniu do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Konina w sprawie udzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu uchwałą Nr SO-0955/67/5/Ko/2019 z dnia 19 czerwca 2019 r. wyraził opinię, że wniosek został uzasadniony.

Dyskusja, która odbyła się na sesji Rady Miasta Konina w dniu 26 czerwca 2019 r. w odniesieniu do wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 r. skupiła się na ocenie sytuacji finansowej Miasta Konina na przestrzeni ostatnich lat oraz poziomie zadłużenia Miasta Konin i planowanego wzrostu zadłużenia związanego z wyemitowaniem kolejnych transz obligacji, a także poziomu planowanych spłat zadłużenia w stosunku do wskaźnika spłat zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na sesji nie sformułowano żadnych zarzutów dotyczących wykonania budżetu Miasta Konina w 2018 roku. Nie wskazano jakich działań zaniechał Prezydent Miasta Konina przy wykonywaniu budżetu Miasta Konina w 2018 roku lub w jakim zakresie przy wykonywaniu budżetu działał niezgodnie z wolą Rady Miasta Konina lub niezgodnie z przepisami prawa.

Z dokumentów będących w dyspozycji Izby wynika, że wzrost długu Miasta Konina w 2018 r. o kwotę 29.559.484 zł nastąpił w wykonaniu uchwał Rady Miasta Konina tj. uchwały budżetowej oraz uchwały Nr 682 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, uchwały Nr 782 z dnia 19 października 2018 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu oraz uchwały Nr 802 z dnia 31 października 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W świetle dokonanych ustaleń Kolegium Izby uznało, że brak było merytorycznych przesłanek, do negatywnej oceny wykonania budżetu wyrażającej się w akcie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina i pozostaje to w sprzeczności z przepisem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu uchwałą Nr 16/968/2019 z dnia 31 lipca 2019 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr 171 Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok.

### **Uchwały w sprawie zaciągania zobowiązań oraz udzielania pożyczek**

- 1) ingerencja organu stanowiącego w wyłączną kompetencję organu wykonawczego poprzez:
  - a) udzielenie upoważnienia do:
    - wystawienia weksła in blanco wraz z deklaracją wekslową,
    - dokonania wszelkich czynności związanych z uzyskaniem kredytu,
  - b) postanowienie, że wybór instytucji udzielającej kredytu nastąpi zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych,
  - c) podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie poręczenia imiennie określonemu podmiotowi,
- 2) brak wskazania źródeł spłaty zobowiązania,
- 3) zaciągnięcie pożyczki na sfinansowanie zadań planowanych do realizacji w ramach wydatków bieżących,
- 4) brak wewnętrznej spójności uchwały lub postanowień uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązania z postanowieniami uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej, w tym dotyczące:
  - przeznaczenia przychodów z tytułu kredytu i emisji obligacji,
  - zaciągnięcia kredytu w kwocie przewyższającej poziom deficytu określonego w obowiązującej uchwale budżetowej, gdy jego finansowanie zostało wskazane jako cel zaciągnięcia kredytu długoterminowego,
  - emisji obligacji w kwocie przewyższającej określone w uchwale budżetowej przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych,
  - okresu na jaki są planowane przychody zwrotne.

### **Uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji podjęte na podstawie:**

#### **Ustawy Prawo wodne**

- 1) brak określenia wysokości (kwoty) dotacji,



- 2) zamieszczenie postanowień zawężających krąg potencjalnych beneficjentów dotacji wyłącznie do spółek nie działających w celu osiągnięcia zysku,
- 3) scedowanie na organ wykonawczy kompetencji do określenia zasad udzielania dotacji (np. terminu składania wniosku o udzielenie dotacji) albo sposobu rozliczania dotacji,
- 4) zamieszczenie postanowień dotyczących kontroli realizacji dotowanego zadania (realizacji umowy), w tym ustalenie zakresu kontroli, upoważnienie organu wykonawczego do wskazania spółce wodnej sposobu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
- 5) powtarzanie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja m.in. w zakresie zwrotu udzielonej dotacji,
- 6) ustalenie wzoru umowy o udzielenie dotacji lub określenie elementów jakie winna zawierać umowa, w tym sprzecznie z art. 250 ustawy o finansach publicznych,
- 7) wprowadzenie możliwości udzielenia pomocy de minimis bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi UOKiK lub nieuwzględnienie zastrzeżeń przedstawionych przez ten podmiot (dotyczących terminu obowiązywania uchwały w zakresie udzielanej pomocy de minimis),
- 8) upoważnienie organu wykonawczego do wezwania do usunięcia wad (braków) wniosku bez wskazania o jakie wady wniosku chodzi, w tym do wezwania o przedłożenie dodatkowych dokumentów lub informacji bez określenia ich rodzaju,
- 9) ustalenie otwartego katalogu dokumentów, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji lub brak ich precyzyjnego określenia,
- 10) nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia, że spółka wodna nie działa w celu osiągnięcia zysku,
- 11) dopuszczenie możliwości złożenia wniosku o przyznanie dotacji w trakcie trwania roku budżetowego w szczególnie uzasadnionych przypadkach, bez określenia o jakie szczególnie uzasadnione przypadki chodzi,
- 12) nałożenie na beneficjenta dotacji obowiązku podania w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji informacji dotyczących trybu wyboru wykonawcy robót, na które została udzielona dotacja,
- 13) wskazanie w uchwale źródeł pochodzenia pozostałych (poza dotacją) środków służących sfinansowaniu dotowanego zadania („ze składek członkowskich”),
- 14) brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały oraz pomiędzy postanowieniami uchwały i załącznikami w zakresie prac, na które może być udzielona dotacja, dokumentów, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem albo terminu rozliczenia dotacji,
- 15) postanowienie o utracie mocy uchwały wydanej na podstawie nieobowiązujących już przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,

## **Ustawy Prawo ochrony środowiska**

- 1) nieprecyzyjne określenie wysokości udzielanej dotacji, w tym scedowanie na organ wykonawczy kompetencji do określenia wysokości udzielanej dotacji,
- 2) zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji,
- 3) dofinansowanie realizacji zadania poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji,
- 4) scedowanie na organ wykonawczy kompetencji do określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji (np. ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, terminu składania wniosku),
- 5) ograniczenie wyboru przez beneficjentów dofinansowania wymiany źródeł ogrzewania na źródła ekologiczne wyłącznie do kotłów, które zostały przebadane przez jednostki badawcze posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji,
- 6) upoważnienie organu wykonawczego do wezwania do usunięcia wad (braków) wniosku bez wskazania o jakie wady wniosku chodzi,
- 7) dopuszczenie możliwości złożenie wniosku o przyznanie dotacji po określonym w uchwale terminie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, bez określenia o jakie szczególnie uzasadnione przypadki chodzi,
- 8) ustalenie otwartego katalogu dokumentów, jakich udzielający dotacji może żądać do przedłożenia wraz z rozliczeniem dotacji,
- 9) powtarzanie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja m.in. dotyczących zwrotu udzielonej dotacji,
- 10) określenie elementów jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji,
- 11) wprowadzenie możliwości udzielenia pomocy de minimis bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi UOKiK lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- 12) nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o:
  - świadomości odpowiedzialności karnej, wynikającej z ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>8</sup>,
  - wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych przez jst,
- 13) brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały (np. w zakresie podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację) oraz pomiędzy treścią uchwały, a załącznikami,
- 14) dołączenie do uchwały załączników, które nie zostały przywołane w treści uchwały,
- 15) brak określenia terminu obowiązywania uchwały w zakresie udzielanej pomocy de minimis,
- 16) postanowienie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia,

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, z późn. zm.

## **Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**

- 1) zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji,
- 2) udzielenie dotacji na zadanie niestanowiące prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku (wykonanie kamiennej ambony oraz ołtarza posoborowego w kościele),
- 3) udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, położonym na terenie gminy ze środków funduszu sołeckiego,
- 4) sędowanie na organ wykonawczy kompetencji do określenia zasad udzielania dotacji (np. terminu składania wniosku),
- 5) przekroczenie zakresu kompetencji przez organ stanowiący poprzez uregulowanie m.in.:
  - zasad (sposobu) rozliczania dotacji, kontroli wykonania zadania, kontroli dokumentów z realizacji zadania oraz zwrotu dotacji,
  - elementów umowy o udzielenie dotacji,
  - wzoru sprawozdania z realizacji zadania,
  - zawartości (treści) uchwały w sprawie udzielenia dotacji konkretnemu podmiotowi,
- 6) powtarzanie regulacji ustawowych m.in. w zakresie:
  - zwrotu udzielanej dotacji,
  - nałożonego na organy uprawnione do udzielania dotacji obowiązku prowadzenia wykazu udzielonych dotacji,
- 7) zobowiązania podmiotu ubiegającego się o dotację do przedłożenia wraz z wnioskiem „najkorzystniejszej oferty w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych, wybranej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zawierającą wyodrębnione ceny zakupu materiałów niezbędnych do wykonania pracy, jeżeli prowadzenia takiego trybu wymagają przepisy”,
- 8) zobowiązanie do przedłożenia wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zaświadczenia, że zabytek znajduje się w gminnej ewidencji zabytków, tj. danych objętych rejestrem prowadzonym przez organ wykonawczy gminy,
- 9) nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych przez jst,
- 10) dokonanie zmiany w uchwale w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, wskazujących na możliwość przekazywania dotacji na zabytki nieznajdujące się na terenie gminy,
- 11) brak określenia terminu obowiązywania uchwały w zakresie udzielanej pomocy de minimis,
- 12) dokonanie zmiany uchwały, wobec której Kolegium Izby stwierdziło nieważność,

- 13) brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały oraz pomiędzy treścią uchwały, a załącznikami,
- 14) postanowienie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3**

- 1) zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji (np. poprzez wskazanie, że dotacja przysługuje na dziecko, zamieszkałe na terenie dotującej gminy, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: oboje rodzice zamieszkują na terenie tej gminy, oboje rodzice, w składanych na podstawie przepisów ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników zgłoszeniach identyfikacyjnych, wskazali jako miejsce zamieszkania podatnika – gminę dotującą, oboje rodzice, rodzic samotnie wychowujący czy opiekunowie prawni zamieszkują na terenie gminy dotującej oraz oboje rodzice, rodzic samotnie wychowujący czy opiekunowie prawni w składanych zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu w ubiegłym roku wykazali gminę jako miejsce zamieszkania, albo do dzieci zameldowanych na terenie gminy dotującej),
- 2) zamieszczenie postanowień wykraczających poza zakres przedmiotowy uchwały, w tym dotyczących kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji,
- 3) modyfikacja regulacji ustawowych m.in. w zakresie zwrotu dotacji, określenia przeznaczenia dotacji, wymiaru czasu pracy żłobka i klubu dziecięcego,
- 4) uzależnienie wysokości dotacji od liczby dzieci faktycznie uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego,
- 5) postanowienie, że warunkiem otrzymania dotacji jest pobieranie przez prowadzącego żłobek opłaty za pobyt dziecka od rodziców/opiekunów prawnych w wysokości nie przekraczającej miesięcznie kwoty ustalonej w uchwale,
- 6) ograniczenie możliwości złożenia wniosku o dotację przez podmiot prowadzący w trakcie całego roku budżetowego (np. postanowienie o konieczności złożenia wniosku o udzielenie dotacji nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji albo w terminie 14 dni od dnia uzyskania wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez wójta gminy),
- 7) żądanie podawania w informacji miesięcznej o liczbie dzieci objętych opieką w żłobku/klubie dziecięcym danych osobowych dzieci,
- 8) postanowienie, że szczegółowe zasady udzielania, rozliczenia oraz kontroli wykorzystania otrzymanej dotacji zostaną określone w umowie zawartej pomiędzy gminą a podmiotem prowadzącym żłobek lub klub dziecięcy,
- 9) zobowiązanie do przedłożenia wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zaświadczenia o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, tj. danych objętych rejestrem prowadzonym przez organ wykonawczy gminy,

- 10) postanowienie, że dotacja będzie wypłacona w 12 częściach, podczas gdy dotacja może być udzielona na część roku, a jej wypłata zgodnie z uchwałą ma być przekazywana w miesięcznych transzach.

### **Ustawy o finansowaniu zadań oświatowych**

- 1) zamieszczenie postanowień wykraczających poza zakres przedmiotowy uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, w tym:
  - ustalenie zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji (realizacji dotowanego zadania),
  - określających wymogi techniczne lub formalne, które powinny być spełnione w procesie kontroli (np. treść imiennego upoważnienia stanowiącego podstawę do przeprowadzenia kontroli, czynności związane ze sporządzeniem i podpisaniem protokołu kontroli, elementy protokołu kontroli),
- 2) powtarzanie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja m.in. w zakresie:
  - ustalenia wysokości dotacji,
  - obowiązków dotowanego podmiotu w związku z kontrolą prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji,
- 3) ograniczenie wykorzystania dotacji wyłącznie do wydatków bieżących,
- 4) pominięcie w załącznikach stanowiących wzór wniosku, informacji miesięcznej o aktualnej liczbie dzieci w przedszkolu oraz informacji miesięcznej o aktualnej liczbie dzieci w szkole wyodrębnienia danych o liczbie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
- 5) brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały oraz pomiędzy treścią uchwały, a załącznikami, np. w zakresie terminu przedkładania miesięcznej informacji o liczbie uczniów albo określeń w zakresie liczby uczniów (faktyczna, aktualna, rzeczywista).

### **Ustawy o sporcie**

- 1) zamieszczenie postanowień wykraczających poza zakres przedmiotowy uchwały określającej warunki i tryb finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, tj. dotyczących:
  - rozliczenia dotacji,
  - kontroli realizacji dotowanego zadania,
  - prowadzenia dokumentacji księgowo-finansowej klubów sportowych,
  - wynagrodzenia i zwrotu kosztów podróży za udział w pracach komisji rozpatrującej wnioski,
  - przeznaczenia własnych środków finansowych klubu sportowego,

- 2) określenie elementów jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji,
- 3) upoważnienie organu wykonawczego:
  - do uzależnienia udzielenia dotacji od przedłożenia w wyznaczonym terminie dodatkowych wyjaśnień, uzupełnień, informacji lub dokumentów bez określenia rodzaju tych wyjaśnień, uzupełnień, informacji i dokumentów,
  - do wskazania klubowi sportowemu, które pozycje kosztorysu zadania mogą zostać sfinansowane z dotacji,
- 4) upoważnienie komisji rozpatrującej wnioski o udzielenie dotacji do żądania dodatkowych wyjaśnień, bez ich precyzyjnego określenia,
- 5) określenie otwartego katalogu kryteriów oceny wniosków o udzielenie dotacji,
- 6) wskazanie jako kryterium oceny wniosków m.in. liczby zawodników – mieszkańców gminy udzielającej dotację,
- 7) dopuszczenie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach za zgodą stron, możliwości zmiany w ciągu roku zakresu rzeczowego oraz warunków realizacji zadania w formie aneksu do umowy, bez precyzyjnego określenia tych przypadków,
- 8) dopuszczenie możliwości złożenia wniosku uzupełniającego do poprzednio złożonego wniosku w trakcie trwania roku budżetowego, bez określenia celu, w jakim ten wniosek miałby być składany oraz jego zawartości,
- 9) zobowiązanie organu wykonawczego do przedstawienia informacji o wykorzystaniu dotacji udzielonych klubom sportowym w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy,
- 10) zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o dotację do złożenia oświadczenia, że zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane finansowane za środków uzyskanych w ramach umowy dotacyjnej zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- 11) brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały oraz pomiędzy postanowieniami uchwały a załącznikami, np. w zakresie wysokości wkładu własnego w realizacji zadania, na które udzielana jest dotacja, rodzajów sprawozdań z rozliczenia dotacji.

### **Ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych**

- 1) określenie zasad udzielania dotacji, podczas gdy organ stanowiący na podstawie upoważnienia zawartego w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest uprawniony do określenia wyłącznie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania,
- 2) wprowadzenie możliwości finansowania z dotacji prac realizowanych przed podpisaniem umowy,

- 3) upoważnienie organu wykonawczego do wezwania do usunięcia wad wniosku, a w razie ich nieusunięcia do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, bez wskazania o jakie wady wniosku chodzi,
- 4) określenie elementów jakie winna zawierać umowa o udzielenie dotacji.

### **Pomoc finansowa**

- 1) określenie terminu rozliczenia dotacji,
- 2) upoważnienie organu wykonawczego do zawarcia umowy stanowiącej podstawę udzielenia pomocy lub określenie wzoru umowy,
- 3) udzielenie pomocy finansowej „na wkład” w pomoc finansową udzielaną przez inną jednostkę samorządu terytorialnego (która nie realizuje zadania, na jakie pomoc jest udzielana, a jedynie również udziela pomocy finansowej),
- 4) udzielenie pomocy finansowej związkowi międzygminnemu z przeznaczeniem na zadanie niestanowiące jego zadania statutowego (usuwanie wyrobów zawierających azbest),
- 5) podjęcie uchwały bez podstawy prawnej w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowemu Inspektoratowi Weterynarii lub dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

### **Uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych**

#### **Podatek od nieruchomości**

- 1) uchwalenie stawki podatku od nieruchomości powyżej stawki maksymalnej,
- 2) objęcie podatkiem nieruchomości, które nie podlegają opodatkowaniu (tj. gruntów zajętych pod pasy drogowe dróg publicznych, budynków lub ich części zajętych wyłącznie na potrzeby mieszkalne).

#### **Podatek rolny**

Postanowienie o utracie mocy uchwały w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta stanowiącej podstawę do obliczenia podatku rolnego dotyczącej poprzedniego roku budżetowego.

#### **Podatek od środków transportowych**

- 1) ustalenie stawek podatku od środków transportowych poniżej stawki minimalnej lub powyżej stawki maksymalnej,
- 2) postanowienie o pozostawieniu na dotychczasowym poziomie stawek podatku od środków transportowych określonych w uchwale podjętej w poprzednim roku podatkowym.

### **Oplata targowa**

- 1) podjęcie uchwały z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (podjęcie uchwały przy udziale radnych wyznaczonych na inkasentów opłaty targowej),
- 2) ustanowienie opłaty targowej „za zajęcie stanowiska” zamiast „za dokonywanie sprzedaży”,
- 3) uzależnienie wysokości stawki opłaty targowej od miejsca zamieszkania podmiotu prowadzącego sprzedaż (ustalenie niższych stawek opłaty targowej dla sprzedających będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie gminy),
- 4) ustalenie niższej stawki opłaty targowej za prowadzenie sprzedaży poza wyznaczonym targowiskiem na terenie gminy na podstawie zezwolenia burmistrza,
- 5) zaniechanie określenia terminu płatności opłaty targowej,
- 6) ustalenie terminu płatności dla inkasentów wcześniejszego, niż wynikający z przepisu art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa albo jego powtórzenie,
- 7) ustalenie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej.

### **Oplata od posiadania psów**

- 1) podjęcie uchwały z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (podjęcie uchwały przy udziale radnych wyznaczonych na inkasentów opłaty od posiadania psów),
- 2) nadanie uchwale mocy wstecznej.

### **Oplata reklamowa**

- 1) określenie w załączniku do uchwały, stanowiącym wzór deklaracji na opłatę reklamową, sposobu wyliczenia opłaty za tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe jako iloczyn dziennej kwoty opłaty reklamowej i liczby 365 dni,
- 2) brak spójności pomiędzy częścią normatywną uchwały a załącznikiem stanowiącym wzór deklaracji na opłatę reklamową w zakresie terminu składania deklaracji.

### **Zwolnienia i ulgi w podatkach i opłatach lokalnych**

- 1) postanowienie o zwolnieniu od podatku nieruchomości niepodlegających opodatkowaniu (tj. budowli lub ich części niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi innych niż grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych, części gruntów, budynków i budowli bez ich części),
- 2) uzależnienie zastosowania zwolnienia od podatku od nieruchomości od złożenia wniosku o jego udzielenie,



- 3) ustalenie otwartego katalogu elementów, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie zwolnienia od podatku rolnego użytków rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej,
- 4) zażądanie podania przez podatnika ubiegającego się o zwolnienie od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, przyczyn zaprzestania produkcji rolnej,
- 5) zamieszczenie w załączniku do uchwały oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

#### **Uchwały w sprawie zarządzenia poboru podatków i opłat w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso**

- 1) podjęcie uchwały z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (podjęcie uchwały przy udziale radnych wyznaczonych na inkasentów),
- 2) ustalenie terminu płatności dla inkasentów wcześniejszego, niż wynikający z przepisu art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa albo jego powtórzenie,
- 3) regulowanie spraw wykraczających poza upoważnienie wynikające z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatku leśnym, w tym:
  - określenie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso,
  - określenie terminu rozliczenia zainkasowanych wpłat,
  - postanowienie, że inkasent nie jest upoważniony do samodzielnego potrącania swojego wynagrodzenia,
  - postanowienie, że inkasenci dokonują czynności inkasa osobiście,
  - postanowienie, że umocowanie inkasenta wygasa automatycznie z chwilą utraty stanowiska,
- 4) wskazanie, że pobór podatków w drodze inkasa dotyczy „łącznego zobowiązania pieniężnego”,
- 5) postanowienie o utracie mocy uchwały, wobec której Kolegium Izby stwierdziło nieważność,
- 6) nadanie uchwale mocy wstecznej.

#### **Uchwały podjęte na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 6k ust. 1, ust. 3, ust. 4 i ust. 4a - wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenie stawki takiej opłaty, ustalenie stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia z opłaty**

- 1) przekroczenie stawki maksymalnej,
- 2) ustalenie stawki opłaty podwyższonej poniżej stawki minimalnej,

- 3) ustalenie stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako „dwukrotność”/„czterokrotność” stawki podstawowej, tj. sposobu obliczenia stawki zamiast stawki opłaty,
- 4) ustalenie stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny oraz w sposób nieselektywny, zamiast podstawowej stawki opłaty oraz stawki opłaty podwyższonej, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny,
- 5) nieustalenie stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomimo ustalenia stawki opłaty podstawowej,
- 6) ustalenie, że opłata „stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz miesięcznej stawki opłaty”, zamiast stawki opłaty za worek/pojemnik,
- 7) zróżnicowanie stawek opłaty od gospodarstwa domowego w zależności od liczby osób w nim mieszkających, podczas gdy przy wyborze metody „od gospodarstwa domowego” rada może jedynie wskazać jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, bez względu na jego wielkość (liczbę osób w nim mieszkających),
- 8) ustalenie jednej, stałej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych przez 11 i więcej osób, zamiast stawki miesięcznej tej opłaty,
- 9) zróżnicowanie wysokości stawki opłaty w zależności od wieku osoby zamieszkującej daną nieruchomość,
- 10) ustalenie stawki opłaty „dla domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe” zamiast „od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”,
- 11) postanowienie, że o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych decyduje liczba pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości, zamiast liczba pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości zadeklarowana przez właściciela nieruchomości,
- 12) brak wprowadzenia obligatoryjnego zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostującymi bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym,
- 13) ustalenie stawki opłaty po zwolnieniu (kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym) zamiast kwoty zwolnienia,

- 14) ustalenie zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym „od gospodarstwa domowego”, przy ustaleniu stawki opłaty miesięcznej za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy „od osoby”,
- 15) uzależnienie możliwości skorzystania ze zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla członków rodzin wielodzietnych od przedłożenia Karty Dużej Rodziny
- 16) ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości niezamieszkałe albo od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe bez podjęcia uchwały, o której mowa w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- 17) ustalenie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie brutto,
- 18) nadanie uchwale mocy wstecznej lub określenie terminu wejścia w życie uchwały na dzień przypadających przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

#### **art. 6l – ustalenie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

- 1) podjęcie uchwały z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (podjęcie uchwały przy udziale radnych wyznaczonych na inkasentów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi),
- 2) ustalenie obowiązku wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy w sześciu ratach,
- 3) zaniechanie określenia terminu wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości wykorzystywanych sezonowo,
- 4) określenie terminu wejścia w życie uchwały na dzień przypadający przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

#### **art. 6n - określenie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

- 1) zamieszczenie we wzorze deklaracji, w części dotyczącej sposobu wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dodatkowych parametrów (częstotliwości odbioru odpadów w miesiącu w przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy),

- 2) zawarcie we wzorze deklaracji postanowień odnoszących się do ustalenia opłaty pobieranej od gospodarstwa domowego, które nie zapewniają prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 3) ustalenie stawki opłaty za odbiór pojemnika w wysokości wyższej niż wynika z przyjętego proporcjonalnego jej obliczenia,
- 4) błędne określenie przedmiotu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (np. liczba domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe zamiast nieruchomość, na której znajduje się domek letniskowy, lub inna nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe),
- 5) uwzględnienie we wzorze deklaracji możliwości zadeklarowania braku segregowania odpadów komunalnych,
- 6) brak możliwości zadeklarowania przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi opłaty z uwzględnieniem obligatoryjnego częściowego zwolnienia z tytułu kompostowania bioodpadów w kompostowniku przydomowym,
- 7) zamieszczenie w treści uchwały określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych, określeń niezwiązanych z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (np. „powstanie na nieruchomości odpadów komunalnych”, „ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomości, zawartych w złożonej uprzednio deklaracji”),
- 8) żądanie podania w deklaracji danych, które nie są niezbędne do prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, np. dotyczących prowadzenia bądź nieprowadzenia działalności gospodarczej, informacji o zapotrzebowaniu na pojemniki, informacji o zabudowie wielorodzinnej oraz lokalizacji pojemników na odpady komunalne,
- 9) zaliczenie ogrodów działkowych do nieruchomości niezamieszkałych, dla których opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników o określonej pojemności i stawki opłaty dla określonego rodzaju pojemników, zamiast do nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, dla których rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od tej nieruchomości,
- 10) nieprawidłowe (niepełne) określenie okoliczności rodzących obowiązek złożenia deklaracji (nowej deklaracji), np. błędna informacja o tym, że okolicznością uzasadniającą złożenie nowej deklaracji jest przystąpienie bądź odstąpienie od zbierania odpadów w sposób selektywny,

- 11) zamieszczenie wymogu obliczenia łącznej wysokości opłaty za dwa miesiące kalendarzowe,
- 12) określenie terminu składania deklaracji sprzecznie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- 13) zawarcie informacji o terminach lub miejscu składania deklaracji w objaśnieniach do deklaracji, zamiast w części wstępnej załącznika określającego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 14) brak wyczerpującego określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (w zakresie formatu elektronicznego, układu informacji i powiązań między nimi oraz sposobu ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej),
- 15) zawarcie we wzorze deklaracji objaśnień i pouczeń stanowiących powtórzenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Ordynacja podatkowa albo postanowień części normatywnej uchwały (w tym ich modyfikacja),
- 16) zawarcie we wzorze deklaracji innych objaśnień niż dotyczących sposobu wypełnienia deklaracji,
- 17) zawarcie pouczenia o sankcjach wynikających z niezłożenia deklaracji,
- 18) zamieszczenie pouczeń dotyczących przetwarzania danych osobowych, nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych lub zawarcie klauzuli w przedmiocie przetwarzania danych osobowych (do czasu zmiany art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach),
- 19) zamieszczenie zapisu obligującego właścicieli nieruchomości do złożenia pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty deklaracji,
- 20) zobowiązanie do złożenia oświadczenia, w przypadku gdy ilość osób zamieszkujących nie jest zgodna z zameldowanymi, wskazującego powody tej niezgodności,
- 21) żądanie podania danych osobowych posiadaczy Karty Dużej Rodziny będącej podstawą do skorzystania ze zwolnienia z opłaty albo danych osobowych dzieci, którym zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przysługuje,
- 22) żądanie dołączenia do deklaracji dokumentu potwierdzającego pełnomocnictwo ze wskazaniem, że powinno być ono udzielone na piśmie i złożone z deklaracją w oryginale lub w formie uwierzytelnionego odpisu z uiszczoną opłatą skarbową,
- 23) nałożenie na organ wykonawczy obowiązku potwierdzenia zawartych w deklaracji danych dotyczących wyposażenia nieruchomości w zestaw pojemników,
- 24) określenie terminu wejścia w życie uchwały na dzień przypadający przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

## II. Realizacja zadań opiniodawczych.

1. W 2019 r. składy orzekające wydały łącznie **2.297** opinii (w 2018 r. - 2.430), w tym dot.: gmin – 1.887, miast na prawach powiatu – 38, powiatów – 246, województwa – 9, związków – 117, z tego:

1) o projektach uchwał budżetowych	276
2) o możliwości spłaty pożyczek i kredytów oraz o możliwości wykupu papierów wartościowych	248
3) o możliwości sfinansowania deficytu	408
4) o prawidłowości planowanej kwoty długu	257
5) o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	277
6) o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2018 rok	277
7) o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium	277
8) o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium	1
9) o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	276

2. Liczba opinii składów orzekających w 2019 r. wg rodzaju:

– pozytywne	1.838
– pozytywne z uwagami	387
– pozytywne z zastrzeżeniami	58
– negatywne	14

Opinie negatywne dotyczyły:

- projektów uchwał budżetowych (4 opinie - Miasto i Gmina Osieczna, Gmina Słupca, Gmina Grzegorzew, Gmina Chodów),
- wniosków o możliwości wykupu papierów wartościowych (2 opinie - Miasto i Gmina Krotoszyn oraz Miasto i Gmina Koźmin Wielkopolski),
- możliwości sfinansowania deficytu (2 opinie - Gmina Grzegorzew, Gmina Słupca),
- prawidłowości planowanej kwoty długu (1 opinia - Gmina Grzegorzew),
- uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium (1 opinia- Gmina Miasteczko Krajeńskie),
- projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (4 opinie - Miasto i Gmina Osieczna, Gmina Słupca, Gmina Grzegorzew, Gmina Chodów).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu oddaliło odwołanie Burmistrza Miasta i Gminy Szamocin z dnia 10 października 2019 r. od uchwały Nr SO-0953/51/17/2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 września 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy Szamocin za pierwsze półrocze 2019 r. (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Nr 21/1278/2019 z dnia 23 października 2019 r.).

## **Nieprawidłowości (najczęściej występujące) wskazywane przez Składy Orzekające w wydawanych opiniach:**

### **o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2018 rok**

- 1) zaciągnięcie przychodów zwrotnych bez podjęcia uchwał w sprawie zaciągnięcia pożyczek/kredytów,
- 2) zaciągnięcie zobowiązań ponad roczny plan wydatków bez upoważnienia,
- 3) poniesienie wydatku majątkowego bez uprzedniego zaplanowania go w budżecie,
- 4) nieprawidłowe źródło finansowania deficytu oraz rozchodów,
- 5) wykorzystanie w 2018 rok środków z części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej na 2019 rok,
- 6) brak omówienia przyczyn wykonania wydatków z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych,
- 7) brak informacji bądź błędne wykorzystanie środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska,
- 8) odprowadzenie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości niższej niż wynika to z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>9</sup>.
- 9) brak wyjaśnienia niskiego wykonania dochodów i wydatków.

### **pozostałe uwagi dotyczyły:**

- 1) wykonania wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami w wysokości niższej niż wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 2) zaciągnięcia zobowiązania w zakresie remontów ponad kwotę określoną w budżecie bez odrębnej uchwały organu stanowiącego,
- 3) udzielenia pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego bez podjęcia stosownej uchwały organu stanowiącego,
- 4) dokonania wydatku dla spółki wodnej w innej formie niż dotacja, bądź bez podjęcia stosownej uchwały,
- 5) przekazania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach bez podjęcia stosownej uchwały organu stanowiącego,
- 6) wykonania wydatków na doskonalenie zawodowe nauczycieli poniżej minimum ustawowego,
- 7) zaniechania przedstawienia zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych,

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1352, z późn. zm.

- 8) braku zamieszczenia informacji bądź przedstawienia niepełnej informacji o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich,
- 9) braku zachowania spójności danych pomiędzy częścią opisową a tabelaryczną sprawozdania,
- 10) niezgodności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu a danymi wynikającymi z uchwał budżetowych oraz uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a także sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych,
- 11) błędów rachunkowych, pisarskich, klasyfikacyjnych.

**w części dotyczącej informacji o stanie mienia jst Składy Orzekające wskazywały na:**

- 1) brak lub błędne zamieszczenie w informacji danych wymaganych przepisem art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w tym:
  - o zmianach w stanie mienia,
  - o udziałach w spółkach,
  - o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz posiadania,
- 2) niezgodności pomiędzy danymi wykazanymi w informacji o stanie mienia jst a częścią opisową sprawozdania, a także danymi wynikającymi z informacji o stanie mienia za 2017 r.,
- 3) brak ujęcia w informacji dochodów uzyskanych z mienia gminy oraz planowanych w 2019 r.,
- 4) błędy rachunkowe w zakresie wartości mienia,
- 5) brak danych dotyczących wartości niematerialnych i prawnych (np. licencje programów komputerowych), zbiorów bibliotecznych.

**o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za 2018 r.**

**1) wnioski o nieudzielenie absolutorium:**

Skład Orzekający uznał, że wniosek Komisji Rewizyjnej jest nienależycie uzasadniony, gdyż ocena wykonania budżetu za 2018 r. dokonana przez Komisję Rewizyjną sprowadzała się do przedstawienia wybranych wielkości liczbowych i procentowych wykonanego budżetu oraz podania, że nie stwierdzono przekroczenia wydatków w stosunku do planu. Komisja nie skonkretyzowała zarzutów odnoszących się do wykonanego budżetu, w tym negatywnych skutków finansowych, tym samym nie uzasadniła, w jakim stopniu mogły być one zależne od organu wykonawczego. Mimo to Komisja sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu (Gmina Miasteczko Krajeńskie).



## **2) wniosek o udzielenie absolutorium:**

Skład Orzekający uznał, że wniosek Komisji Rewizyjnej nie został należycie uzasadniony, gdyż nie wypełniono w całości wymogów wynikających z przepisu art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Opinię o wykonaniu budżetu na 2018 rok oraz wniosek w sprawie absolutorium Komisja Rewizyjna wypracowała w dniu 5 kwietnia 2019 r., a przed tą datą sporządzony był tylko bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe elementy składające się na sprawozdanie finansowe takie jak: bilans jednostki budżetowej, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszu oraz informacja dodatkowa zostały sporządzone trzy tygodnie po sporządzeniu opinii o wykonaniu budżetu i wypracowaniu wniosku w sprawie absolutorium. Komisja Rewizyjna nie zapoznała się również z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, bowiem opinia ta została wydana również po wydaniu przez Komisję Rewizyjną opinii o wykonaniu budżetu i wypracowaniu wniosku w sprawie absolutorium (Gmina Gniezno).

### **o prawidłowości planowanej kwoty długu w 2019 r.**

przekroczenie bądź zagrożenie przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

### **o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych na 2019 r.**

- 1) przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- 2) brak bądź wskazanie niewystarczającego lub nieprawidłowego źródła sfinansowania deficytu.

### **o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych**

- 1) zagrożenie przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w przypadku nieosiągnięcia planowanych dochodów lub zaciągnięcia nowych zobowiązań,
- 2) brak zaplanowania w budżecie wydatków na zadanie, które ma być finansowane ze środków uzyskanych z pożyczki, o którą ubiega się jst,
- 3) rozbieżność celu emisji obligacji wskazanego w uchwale w sprawie emisji obligacji z zapisami uchwały budżetowej.

### **o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r.**

- 1) brak podjęcia uchwały dotyczącej zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za I półrocze,
- 2) niezgodność informacji z uchwałą w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu, w tym brak:
  - przedstawienia informacji o zrealizowanych przychodach,
  - danych dotyczących zadłużenia,
  - przedstawienia i omówienia zobowiązań wymagalnych,
  - danych o wydatkach związanych z realizacją zadań: zleconych gminie, realizowanych na podstawie porozumień, z innymi jst,
  - informacji o dochodach i wydatkach związanych z gromadzeniem środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska,
  - przedstawienia i omówienia skutków obniżenia górnych stawek podatkowych oraz zastosowania ulg podatkowych i wprowadzonych zwolnień,
  - przedstawienia dotacji z podziałem na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i spoza sektora finansów publicznych,
- 3) udzielenie dotacji na prace konserwatorskie przy zabytku bez podjęcia uchwały,
- 4) wykonanie wydatków na pomoc finansową bez podjęcia uchwały o pomocy finansowej,
- 5) brak wyjaśnienia przyczyn niższego niż 75% wykonania planu wydatków na ZFŚS,
- 6) brak wyjaśnienia przyczyn poniesionych wydatków związanych z wypłatą kar i odszkodowań,
- 7) zaciągnięcie kredytów i pożyczek powyżej planu określonego w uchwale budżetowej lub bez wymaganej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty tego zobowiązania,
- 8) niezgodności informacji z uchwałą budżetową, uchwałą w sprawie WPF oraz ze sprawozdaniami budżetowymi, w tym dotyczące:
  - planu i wykonania dochodów i wydatków (w tym majątkowych i realizowanych z udziałem środków unijnych),
  - planu dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie,
  - przychodów, zadłużenia,
  - rezerwy ogólnej,
  - planowania i wykonania przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego,
  - dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
  - należności i zobowiązań niewymagalnych, zaległości podatkowych,
- 9) błędy klasyfikacyjne, rachunkowe i omyłki pisarskie.

### **w zakresie Informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej:**

- 1) brak wykazania danych, których obowiązek zamieszczenia wynika z uchwały organu stanowiącego w sprawie opracowania informacji, w tym dotyczących:
  - wyniku budżetu, kształtowania się relacji łącznej kwoty spłaty kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do dochodów ogółem,
  - nakładów poniesionych przed rokiem budżetowym, limitu wydatków i przebiegu realizacji przedsięwzięć,
- 2) rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w Informacji a uchwałą budżetową, uchwałą w sprawie WPF oraz sprawozdaniami w zakresie:
  - wskaźnika planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do dochodów, o których mowa w art. 243 ust. 1 ufp,
  - wyłączeń przypadających na danych rok,
  - planowanych i wykonanych dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych,
  - planowanego wyniku budżetu, finansowania deficytu,
  - okresu i przebiegu realizacji przedsięwzięć, łącznych nakładów finansowych, limitu zobowiązań.

### **w zakresie wykonania planów finansowych instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej:**

- 1) brak przedstawienia informacji z wykonania planu finansowego instytucji kultury,
- 2) brak przedstawienia stanu należności i zobowiązań, w tym wymagalnych i zobowiązań instytucji kultury na początek roku i na 30 czerwca danego roku oraz brak określenia czy wykazane należności są wymagalne,
- 3) rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w Informacji a uchwałą budżetową i sprawozdaniami budżetowymi w zakresie planu i wykonania dotacji,
- 4) rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w Informacji a sprawozdaniami, w zakresie kwot należności w tym wymagalnych oraz kwot zobowiązań wymagalnych.

### **o przedkładanych projektach uchwał budżetowych na 2020 rok**

- 1) przekroczenie lub zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- 2) zaplanowanie wydatków bieżących w kwocie przewyższającej dochody bieżące skutkujące naruszeniem art. 242 ustawy o finansach publicznych,
- 3) nierealne planowanie niektórych wielkości budżetowych,
- 4) brak zapewnienia w projekcie uchwały budżetowej środków finansowych na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej,

- 5) brak zgodności projektu uchwały budżetowej z projektem w sprawie WPF, w tym w zakresie kwot przychodów, rozchodów i wyniku budżetu, sposobu sfinansowania deficytu wydatków majątkowych, nazwy przedsięwzięcia,
- 6) brak bądź nieprawidłowe wyodrębnienie w budżecie planu dochodów i wydatków na zadania realizowane w drodze umów i porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
- 7) brak zaplanowanych dochodów i wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami,
- 8) brak spójności między postanowieniami treści uchwały a załącznikami bądź między załącznikami,
- 9) brak równowagi budżetowej poprzez ustalenie planowanych dochodów powiększonych o przychody budżetu w wysokości wyższej od planowanych wydatków budżetu powiększonych o planowane rozchody,
- 10) błędne zaplanowanie przychodów, w tym z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- 11) planowanie przez jst przychodów z tytułu kredytów i pożyczek w celu udzielania pożyczek innym podmiotom,
- 12) zaplanowanie przychodów z tytułu zobowiązań zwrotnych w łącznej kwocie niższej niż wynika z uchwał o ich zaciągnięciu,
- 13) nieustalenie bądź nieprawidłowe ustalenie wysokości planowanego deficytu budżetu oraz źródeł jego sfinansowania (w tym wskazanie nierealnego źródła pokrycia deficytu), nieustalenie bądź nieprawidłowe ustalenie wysokości planowanej nadwyżki oraz niewskazanie przeznaczenia nadwyżki,
- 14) nieprawidłowe ustalenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych lub brak jego ustalenia,
- 15) określenie limitu zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, pomimo braku upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy,
- 16) zaniechanie określenia limitu zobowiązań, którego spłata nastąpi z wydatków budżetu w sytuacji, gdy planuje się zaciągnąć zobowiązanie dłużne, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy,
- 17) upoważnienie organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek w wysokości wyższej niż wynikająca z planowanych do zaciągnięcia przychodów z tytułu kredytów i pożyczek,
- 18) udzielenie organowi wykonawczemu upoważnień sprzecznych z ustawą o finansach publicznych bądź ich nieprecyzyjne określenie,

- 19) ustalenie rezerwy ogólnej w wysokości niższej niż określona przepisem art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- 20) ustalenie rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości niższej niż określona przepisem art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>10</sup>,
- 21) zaplanowanie rezerwy celowej na realizację wydatków, co do których możliwe jest dokonanie szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej,
- 22) zaplanowanie dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie niższej niż wydatki na realizację tego zadania,
- 23) brak wyodrębnienia wszystkich dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 24) brak lub nieprawidłowe wyodrębnienie w postanowieniach uchwały dochodów oraz wydatków na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych,
- 25) brak wyodrębnienia dochodów z tytułu opłat i kar pieniężnych, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz wydatków ponoszonych z tych dochodów,
- 26) brak zaplanowania wydatków na obowiązkowe zadania własne,
- 27) nieprawidłowe ustalenie kwot dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych,
- 28) ujęcie dotacji celowej w zestawieniu dotacji podmiotowych,
- 29) zaplanowanie w ramach funduszu sołeckiego wydatków, które nie mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy i nie służą poprawie warunków życia mieszkańców,
- 30) zaplanowanie wydatków na zadania realizowane z funduszu sołeckiego niemieszczące się w planie wydatków budżetu w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej,
- 31) rozbieżność w nazewnictwie zadań wykazanych w załączniku funduszu sołeckiego z załącznikiem wydatków majątkowych,
- 32) przedstawienie w ramach budżetu obywatelskiego zadań nie mieszczących się w katalogu zadań przypisanych jednostce samorządu terytorialnego,
- 33) zaplanowanie wydatków na wpłaty na rzecz izb rolniczych w wysokości niższej niż 2% wpływów z podatku rolnego,
- 34) zaplanowanie wydatków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli w wysokości niższej niż 0,8% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli,
- 35) zaplanowanie wydatków na pomoc finansową niezgodnie z podjętą uchwałą w sprawie pomocy finansowej,
- 36) zaniechanie przedłożenia materiałów informacyjnych,

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1398, z późn. zm.

- 37) brak przedstawienia wszystkich danych wymaganych uchwałą w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- 38) błędy pisarskie, rachunkowe i klasyfikacyjne.

#### **o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na 2020 rok**

- 1) przekroczenie lub zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych,
- 2) zaplanowanie wydatków bieżących w kwocie przewyższającej dochody bieżące skutkujące naruszeniem art. 242 ustawy o finansach publicznych,
- 4) wskazanie nierealnego źródła sfinansowania deficytu,
- 5) brak uprawdopodobnienia posiadanych wolnych środków,
- 6) wskazanie źródła pokrycia deficytu w kwocie niższej niż deficyt,
- 7) zaplanowanie przychodów z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie niższej niż wynika to z uchwał o ich zaciągnięciu.

#### **o projektach wieloletnich prognoz finansowych na 2020 rok i lata następne**

- 1) brak zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. przekroczenie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań bądź zagrożenie jego przekroczenia,
- 2) brak podstaw lub błędne wykazanie kwoty wyłączeń z art. 243 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- 3) rozbieżności między kwotami wynikającymi z projektu WPF, a kwotami wynikającymi z projektu uchwały budżetowej lub z ostatniej zmiany poprzedniej WPF,
- 4) wystąpienie rozbieżności w nazwach przedsięwzięć między projektem WPF, a projektem uchwały budżetowej,
- 5) wewnętrzna niespójność załączników oraz rozbieżności pomiędzy objaśnieniami przyjętych wartości a załącznikami,
- 6) brak realizmu lub brak uprawdopodobnienia realizmu wieloletniej prognozy finansowej, w tym wartości mających wpływ na wyliczenie wskaźnika spłaty zobowiązań, brak wskazania lub wskazanie w niewłaściwy sposób przeznaczenia nadwyżki albo sposobu sfinansowania deficytu, błędne określenie spłat rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych, wynikających wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych,
- 7) wypełnienie pozycji 3.1 kwoty prognozowanej nadwyżki przeznaczonej na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych, przy planowanym deficycie,
- 8) sporządzenie prognozowanej kwoty długu na okres krótszy niż okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania,

- 9) błędne wyliczenie kwoty długu,
- 10) błędne określenie w załączniku dotyczącym przedsięwzięć okresu realizacji zadania, jednostki organizacyjnej, odpowiedzialnej za realizację zadania oraz łącznych nakładów finansowych,
- 11) określenie limitu zobowiązań na poszczególne zadania w wysokości przekraczającej sumę limitów wydatków do poniesienia w latach objętych WPF,
- 12) zaniechanie realizacji przedsięwzięć bądź zmiana kontynuowanych przedsięwzięć w stosunku do dotychczas obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w zakresie okresu realizacji, łącznych nakładów, nazwy zadania czy też limitu wydatków,
- 13) brak wypełnienia poszczególnych pozycji WPF (np. wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, inwestycje i zakupy inwestycyjne),
- 14) upoważnienie organu wykonawczego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek do zaciągania zobowiązań w zakresie umów, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy w roku 2020 nie planuje się zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
- 15) nieprawidłowości dotyczące załączonych do WPF objaśnień przyjętych wartości, w tym ich brak lub ogólnikowe ich sporządzenie,
- 16) błędy pisarskie i rachunkowe.

### **III. Realizacja zadań kontrolnych.**

#### **A. Kontrola gospodarki finansowej.**

##### **1. Realizacja planu kontroli.**

Plan kontroli na 2019 r., uchwalony przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 28 grudnia 2018 r. przewidywał przeprowadzenie w 2019 r. kompleksowych kontroli gospodarki finansowej w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których poprzednia kontrola przeprowadzona była w 2015 r. i po tym terminie kontrola kompleksowa nie była dokonywana.

Imienny wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą stanowił załącznik Nr 2 do uchwały Kolegium Izby Nr 29/1521/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. Wykaz ten obejmował **67** jednostek, z tego 60 jednostek samorządu terytorialnego: (w tym: 1 miasto na prawach powiatu, 4 gminy miejskie, 30 gmin miejsko-wiejskich, 22 gminy wiejskie, 3 powiaty) oraz 7 związków międzygminnych.

Zgodnie z przyjętym planem kontroli, kontrolą objęto następujące jednostki samorządu terytorialnego oraz związki międzygminne:

### **Zespół Zamiejscowy w Kaliszu**

- kontrole kompleksowe **12** jednostek (w tym: 1 miasto, 7 gmin miejsko-wiejskich, 3 gminy wiejskie, 1 powiat) oraz 1 związek międzygminny, tj.:
  - Miasto: Ostrów Wielkopolski;
  - Miasta i Gminy: Jaraczewo, Jarocin, Kobylin, Nowe Skalmierzyce, Odolanów, Pleszew, Stawiszyn;
  - Gminy: Koźminek, Lisków, Perzów;
  - Powiat: Pleszewski;
  - Związek Międzygminny EKO SIÓDEMKA z siedzibą w Krotoszynie
- kontrola problemowa w Mieście Kaliszu;

### **Zespół Zamiejscowy w Koninie**

- kontrole kompleksowe **12** jednostek (w tym: 1 miasto na prawach powiatu, 3 gminy miejsko-wiejskie, 6 gmin wiejskich, 2 powiaty) oraz 1 związek międzygminny, tj.:
  - Miasto na prawach Powiatu: Konin;
  - Miasta i Gminy: Dąbie, Golina, Zagórów;
  - Gminy: Kołaczkowo, Koło, Kościelec, Malanów, Rzgów, Turek;
  - Powiaty: Gnieźnieński, Kolski;
  - Związek Gmin Powiatu Tureckiego;
- kontrola problemowa w Mieście Koninie;
- ponadto inspektorzy Zespołu w Koninie przeprowadzili kontrolę kompleksową Miasta i Gminy Stawiszyn oraz kontrolę problemową Miasta Kalisza.

### **Zespół Zamiejscowy w Lesznie**

- kontrole kompleksowe **15** jednostek (w tym: 9 gmin miejsko-wiejskich, 6 gmin wiejskich) oraz 3 związki międzygminne, tj.:
  - Miasta i Gminy: Bojanowo, Borek Wlkp., Gostyń, Krobica, Miejska Górka, Osieczna, Pogorzela, Poniec, Zbąszyń;
  - Gminy: Miedzichowo, Nowe Miasto nad Wartą, Pępowo, Siedlec, Wijewo, Włoszakowice;
  - Związki międzygminne: Międzygminny Związek Turystyczny „Wielkopolska Gościńska” z siedzibą w Pępowie, Związek Międzygminny „Centrum Zagospodarowania Odpadów - SELEKT” z siedzibą w Czempiniu oraz Edukacyjny Związek Międzygminny Gostkowo-Niepart z siedzibą w Nieparcie;
- ponadto inspektor kontroli Zespołu w Lesznie przeprowadził kontrolę problemową Miasta Poznania.



## **Zespół Zamiejscowy w Pile**

- kontrole kompleksowe **11** jednostek (w tym: 1 miasto, 4 gminy miejsko-wiejskie, 6 gmin wiejskich), tj.:
  - Miasto: Czarnków;
  - Miasta i Gminy: Jastrowie, Rogoźno, Ujście, Wronki;
  - Gminy: Czarnków, Damasławek, Lubasz, Miasteczko Krajeńskie, Ryczywół, Wągrowiec;

## **Poznań**

- kontrole kompleksowe **10** jednostek (w tym: 2 miasta, 7 gmin miejsko-wiejskich, 1 gmina wiejska) oraz 2 związki międzygminne, tj.:
  - Miasta: Gniezno, Puszczykowo;
  - Miasta i Gminy: Buk, KłECKO, Kostrzyn, Nekła, Oborniki, Opalenica, Swarzędz;
  - Gmina: Kiszkowo;
  - Związki międzygminne: Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” z siedzibą w Murowanej Goślinie oraz Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z siedzibą w Poznaniu;
- kontrola problemowa w Mieście Poznaniu;
- ponadto inspektorzy kontroli zatrudnieni w siedzibie Izby w Poznaniu prowadzili kontrolę Gmin: Miasteczko Krajeńskie i Nowe Miasto nad Wartą oraz Miasta i Gminy Osieczna.

W 2019 roku inspektorzy kontroli:

- 1) Podjęli zgodnie z planem **67** kontroli kompleksowych. Kontrole te przeprowadzane były każdorazowo w urzędach oraz w starostwach, a także w siedzibach związków międzygminnych. Łącznie kontrole przeprowadzono w **67** jednostkach, z których do 31.12.2019 r. zostało zakończonych **37** kontroli.
- 2) W 2019 r. przedmiotem kontroli problemowych koordynowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych było „Finansowanie kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017-2018” na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Koordynatorem tej kontroli jest Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze.

W powyższym zakresie kontrolę podjęto w **3** jednostkach samorządu terytorialnego (miastach na prawach powiatu), a mianowicie w:

- Mieście Poznaniu,
- Mieście Kaliszu,
- Mieście Koninie.

Do 31.12.2019 r. zakończone zostały ww. kontrole problemowe we wszystkich wytypowanych do tej kontroli jednostkach.

- 3) W okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. wpłynęło do Izby łącznie **58** wniosków, informacji, skarg, sygnalizacji o podjęcie czynności kontrolnych. Wnioski zostały przedłożone m.in. przez: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Celno-Skarbowy, Wojewodę Wielkopolskiego, Radnych, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, mieszkańców.

Na podstawie zarządzenia Prezesa Izby podjętych zostało 19 kontroli doraźnych, w tym:

- W związku z pismem Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19.06.2019 r. dotyczącym potrzeby podjęcia działań kontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli, a w szczególności dokonywania odliczeń za okres nieświadczenia pracy w okresie strajku nauczycieli kontrole doraźne przeprowadzono w:
  - Centrum Usług Wspólnych w Golinie;
  - Centrum Usług Wspólnych Gminy Koło;
  - Ostrowskim Centrum Usług Wspólnych w Ostrowie Wlkp.;
  - Centrum Usług Wspólnych w Zbąszyniu,
  - Zespole Szkół Publicznych nr 1 w Pleszewie;
  - Zespole Szkół Usługowo – Gospodarczych w Pleszewie,
  - Urzędzie Miasta i Gminy Ostrzeszów,
  - Zakładzie Obsługi Placówek Oświatowych w Ostrzeszowie,
  - Szkole Podstawowej Nr 1 im. Stanisława Staszica w Swarzędzu;
  - Centrum Usług Wspólnych w Ujściu,
  - Szkole Podstawowej w Buku,
  - Gminnym Zespole Obsługi Szkół w Poniecu,
  - Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Borku Wlkp.,
  - Zespole Obsługi Ekonomicznej i Administracyjnej Gminnych Jednostek Oświatowych w Koźminku,
  - Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych we Wronkach,
  - Centrum Usług Wspólnych w Opalenicy;
- W związku z pismami kierowanymi do tut. Izby przez mieszkańca Miasta Leszna podjęto kontrolę Miejskim Zakładzie Budynków Komunalnych w Lesznie (zakładzie budżetowym Miasta Leszna) w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej w okresie od 01.01.2018 r. do 30.06.2019 r., a w miarę potrzeb inne lata, w tym zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych i garaży na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

- Ponadto przeprowadzono kontrole doraźne w:
  - Zarządzie Dróg Powiatowych w Pleszewie (jednostce organizacyjnej Powiatu Pleszewskiego) za okres od 01.01.2018 r. do 31.08.2019 r. w zakresie wybranych wydatków ujętych w planie finansowym Zarządu Dróg Powiatowych;
  - Powiatowym Zarządzie Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości w Gnieźnie (jednostce organizacyjnej Powiatu Gnieźnieńskiego) w zakresie gospodarowania mieniem Powiatu i mieniem Skarbu Państwa za okres od 01.01.2018 r. do 31.12.2018 r.

Do 31.12.2019 r. zakończone zostały kontrole doraźne w 18 jednostkach.

Ogółem do 31.12.2019 r. Izba podjęła łącznie **89** kontroli (**67** kontroli kompleksowych + **3** kontrole problemowe + **19** kontroli doraźnych). Do 31.12.2019 r. zakończonych zostało **58** kontroli (**37** kontroli kompleksowych, **18** kontroli doraźnych, **3** kontrole problemowe).

O rozpoczęciu planowanych kontroli oraz orientacyjnym czasie trwania kontroli zawiadamiani byli każdorazowo pisemnie kierownicy jednostek kontrolowanych, a w przypadku kontroli doraźnych także podmioty, czy osoby wnioskujące o ich przeprowadzenie.

Przyczyny niezakończenia do dnia 31.12.2019 r. wszystkich kontroli objętych planem kontroli na 2019 rok:

- a) zakończenie w 2019 r. czynności kontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego rozpoczętych w 2018 r.;
- b) podjęcie w 2019 r. poza planem kontroli doraźnych w związku z wnioskami bądź doniesieniami, informacjami skierowanymi do tut. Izby. Zakres tych kontroli przekraczał często gospodarke finansową jednego roku budżetowego;
- c) w 2019 roku:
  - wystąpiła znacząca fluktuacja kadr - **8** doświadczonych inspektorów w ciągu 2019 r. złożyło wypowiedzenia. Do Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej od listopada 2019 r. przyjętych zostało **2** nowych inspektorów kontroli. Osoby te potrzebowały czasu na wdrożenie się w czynności kontrolne. Nowozatrudnione osoby angażowały także czas osób kierujących daną kontrolą;
  - ponadto w 2019 r. **1** inspektor kontroli przeszedł na emeryturę;
  - na dłuższych zwolnieniach lekarskich trwających powyżej 30 dni przebywało **9** inspektorów kontroli, przy czym długość zwolnień lekarskich pracowników Wydziału Kontroli wynosiła od **2** dni do **275** dni. W 2019 r. tylko **14** pracowników

zatrudnionych na stanowisku inspektora kontroli (spośród zatrudnionych 41 pracowników Wydziału na dzień 01.01.2019 r.) nie przebywało na zwolnieniach lekarskich lub nie korzystało ze zwolnień lekarskich wystawionych pracownikowi z tytułu konieczności sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny;

- w jednym przypadku inspektor kontroli posiada orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – w związku z ww. orzeczeniem czas pracy inspektora kontroli nie może przekroczyć 7 godzin dziennie (35 godzin tygodniowo).

## **2. Przeprowadzanie czynności kontrolnych i sporządzanie protokołów z przeprowadzonych kontroli.**

Kontrole kompleksowe prowadzone były według ramowego zakresu kontroli ustalonego przez KRRIO w układzie tematycznym określonym w załączniku do uchwały Nr 2/2011 KRRIO z dnia 17 marca 2011 r. oraz według zasad prowadzenia postępowania kontrolnego ustalonych przez Prezesa Izby w zarządzeniu Nr 32/05 z dnia 12 sierpnia 2005 r., zgodnie z wytycznymi wprowadzonymi zarządzeniem Nr 36/05 z dnia 26 września 2005 r.

Kontrolą kompleksową objęty był rok budżetowy 2018, a w miarę potrzeb także inne lata. Kontrole przeprowadzane były każdorazowo w urzędach (starostwach) jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie kompleksowych kontroli podjętych w 2019 r. sprawdzano skargi, doniesienia, informacje czy sygnalizacje kierowane do Izby (w tym z lat poprzednich), co powodowało wydłużenie planowanego czasu trwania kontroli.

Kontrola problemowa w zakresie „Finansowania kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017-2018” przeprowadzona została zgodnie z Programem kontroli opracowanym przez Koordynatora tej kontroli – Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze. Wyniki podjętych kontroli problemowych koordynowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych – wytypowanych do przeprowadzenia tych kontroli przekazane zostały do Koordynatora - Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

Kontrole doraźne podejmowane były na podstawie zarządzenia Prezesa Z kontroli doraźnych inspektorzy sporządzali odrębne protokoły, a wystąpienia pokontrolne przekazywano do kierowników jednostek kontrolowanych.

## **3. Przyjmowanie protokołów kontroli oraz projektów wystąpień pokontrolnych.**

Protokoły z przeprowadzanych kontroli przedkładane były w ciągu 14 dni od dnia podpisania protokołu kontroli Naczelnikowi WKGF.

Wraz z protokołami przedkładane były przez inspektorów kontroli projekty wystąpień

pokontrolnych (w formie pisemnej i elektronicznej, z projektem zawiadomienia – w przypadku ujawnienia w toku kontroli czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych bądź przestępstwo lub wykroczenie, projektami pism w sprawie działań pokontrolnych stosownie do wyników kontroli). Każdorazowo w przypadku sprawdzania w toku kontroli wniosków, skarg, doniesień czy informacji inspektorzy kontroli przygotowywali projekty odpowiedzi do organów, czy osób wnioskujących o kontrole.

#### **4. Analizowanie wyników kontroli, zasięgnięcie opinii radcy prawnego, przedkładanie zaakceptowanych wystąpień pokontrolnych do podpisu Prezesowi Izby.**

Analizowanie wyników kontroli następowało na bieżąco przez głównych inspektorów kontroli oraz Naczelnika i Z-cę Naczelnika WKGF. Projekty wystąpień pokontrolnych opiniowane były przez radców prawnych zatrudnionych w Izbie. Przed przedłożeniem Prezesowi Izby zaakceptowane projekty wystąpień przedkładane były do wiadomości Członkom Kolegium nadzorującym jst.

#### **5. Przekazywanie wystąpień pokontrolnych do jednostek kontrolowanych.**

Łącznie w 2019 r. skierowano do kontrolowanych jednostek **80** wystąpień pokontrolnych, które sporządzone zostały na podstawie wyników kontroli:

- 1) z planu na 2018 r. :
  - a) kompleksowych **36**
  - b) problemowych **1**
  - c) doraźnych **0**
- 2) z planu na 2019 r.:
  - a) kompleksowych **27**
  - b) problemowych **3**
  - c) doraźnych **13**

Wystąpienia pokontrolne kierowano do jednostek kontrolowanych nie później niż w terminie 60 dni od daty podpisania protokołu. Każdorazowo wystąpienia przekazywano do wiadomości organów stanowiących jst, a w przypadku jednostek organizacyjnych do wiadomości organów wykonawczych. Po przekazaniu wystąpienia do jednostki kontrolowanej, wystąpienia zamieszczane były na stronie [www.bip.poznan.rio.gov.pl](http://www.bip.poznan.rio.gov.pl).

Wystąpienia pokontrolne z kontroli doraźnych przekazywane były do wnioskujących o ich przeprowadzenie. W przypadku organów ścigania wraz z wystąpieniami pokontrolnymi przekazywane były także protokoły kontroli oraz ewentualnie załączniki do wykorzystania w prowadzonych przez te organy postępowaniach.

W wystąpieniach pokontrolnych przedstawiono łącznie 2.876 nieprawidłowości

ujawnionych w toku kontroli. Na tej podstawie sformułowano łącznie 1.911 wniosków pokontrolnych.

W okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. kierownik 1 kontrolowanej jednostki (Prezydent Miasta Poznania) wniósł do Kolegium Izby zastrzeżenia do **10** wniosków pokontrolnych (co stanowiło 0,52% ogółu wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych). Kolegium Izby oddaliło wniesione zastrzeżenia w stosunku do **10** wniosków.

## **6. Przedkładanie Naczelnikowi WKGF projektów zawiadomień.**

Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w 2019 r. inspektorzy kontroli przedłożyli Naczelnikowi Wydziału Kontroli łącznie z projektami wystąpień pokontrolnych oraz protokołami kontroli:

- projekty zawiadomień w związku z ujawnieniem w toku kontroli czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- projekty zawiadomień do Urzędu Skarbowego w związku z ujawnionymi w toku kontroli czynów polegających na nierzetelnym i wadliwym prowadzeniu ksiąg rachunkowych,

## **7. Działania pokontrolne Izby.**

1) W okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. w wyniku przeprowadzonych kontroli Prezes Izby działając na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>11</sup> skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **21** zawiadomień, które dotyczyły **48** Obwinionych.

Podstawę stanowiły ujawnione w toku kontroli czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów art. 5 do art. 18c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Łącznie stwierdzono **60** przypadków czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

2) Nie sporządzano odrębnych zawiadomień o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie naliczeń subwencji. W przypadku stwierdzenia nieprawdziwych danych w sprawozdaniach gminy zobowiązane zostały w wystąpieniach pokontrolnych do dokonania korekty sprawozdań i przekazania ich za pośrednictwem Izby do Ministerstwa Finansów. Niektóre z gmin korygowały sprawozdania już w trakcie trwania czynności kontrolnych i w takich przypadkach nieprawidłowość opisywano

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, z późn. zm.

w protokole kontroli i w wystąpieniu pokontrolnym, stąd nie formułowano wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

Na podstawie wyników kontroli, w związku z zamieszczeniem nieprawdziwych danych o należnych dochodach gmin wykazanych w sprawozdaniach z wykonania dochodów podatkowych Rb-PDP, a stanowiących podstawę naliczenia subwencji bądź wpłaty na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej – **16** gmin skorygowało sprawozdania, z tego: w **8** przypadkach korekta dotyczyła sprawozdań za rok 2017, w **7** przypadkach korekta dotyczyła sprawozdań za rok 2018 a w **1** przypadku korekta dotyczyła sprawozdań za lata 2014 – 2018.

W 2019 r. Ministerstwo Finansów wydało 4 decyzje dotyczące zmniejszenia części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2019 r. w 4 gminach łącznie o kwotę 253.376 zł. W wydanych decyzjach gminy zobowiązane zostały także do zapłaty odsetek w łącznej kwocie 1.243 zł.

3) Do 31.12.2019 r. na podstawie wyników kontroli z planu na 2019 r. Prezes Izby złożyła **3** zawiadomienia do Urzędu Skarbowego – Oskarżyciela Publicznego – w związku z ujawnieniem w toku kontroli czynów polegających na:

- nierzetelnym i wadliwym prowadzeniu ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości (Miasto i Gmina Ostrzeszów, Miasto i Gmina Mosina).
- na nieprawidłowym, niebieżącym prowadzeniu ksiąg rachunkowych (Gmina Suchy Las).

Do 31.12.2019 r. właściwi miejscowo Naczelnicy Urzędów Skarbowych poinformowali, że w 2 sprawach wszczęte zostały postępowania (Miasto i Gmina Ostrzeszów, Miasto i Gmina Mosina).

4) Działając na podstawie art. 10 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>12</sup> Izba zawiadomiła Wojewodę Wielkopolskiego o ujawnionych w trakcie kontroli nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli dotacji przekazanych jst z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej - zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Powyższe dotyczyło **5** jednostek samorządu terytorialnego (Gmina Koźminek, Miasto Ostrów Wlkp., Gmina Siedlec, Miasto Kalisz, Miasto i Gmina Rydzyna).

5) W związku z pismem Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 czerwca 2019 r. o potrzebie podjęcia przez izby działań kontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli a w szczególności dokonywania odliczeń za okres nieświadczenia pracy w okresie strajku nauczycieli, Izba podjęła 16 kontroli

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2137.

doraźnych. Przedmiotową kontrolę podjęto w jednostkach, w których bezpośrednio dokonywane były wydatki na wynagrodzenia nauczycieli. Ww. zagadnienia sprawdzane były także w toku kontroli kompleksowych w jednostkach, w których obsługę jednostek oświatowych prowadził urząd gminy. W dniu 05.11.2019 r. przekazano do Wnioskodawcy informację o wynikach ww. kontroli.

## **B. Kontrola rachunkowo-formalna kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego**

W 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęły łącznie **24.254** sprawozdania (w 2018 r. – 23.514), które zostały przekazane:

**1) Ministerstwu Finansów**, po przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej, **8.678** sprawozdań (za grudzień i IV kwartał 2018 r., za styczeń 2019 r., za I, II i III kwartał 2019 r. oraz za listopad 2019 r.), z tego:

Rb - 27S z wykonania planu dochodów budżetowych	1.939
Rb - 28S z wykonania planu wydatków budżetowych	1.939
Rb - 28NWS sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych, które nie wygasły z upływem roku budżetowego	216
Rb - NDS o nadwyżce/deficycie	1.108
Rb - Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji	1.108
Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych	1.108
Rb-UZ uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych	257
Rb-UN uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej	2
Rb - PDP z wykonania dochodów podatkowych	226
Rb - ST o stanie środków na rachunkach bankowych	277
Rb – 30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych	341
Rb – 34S z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych	157

Izba skontrolowała i przekazała Ministerstwu Finansów także **1.975** korekt sprawozdań.

**2) Głównemu Urzędowi Statystycznemu** – dane z **5.260** sprawozdań zbiorczych w zakresie operacji finansowych (2.580 kompletów) otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego, które są organem założycielskim lub nadzorującym jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną (za IV kwartał 2018 r. oraz za I, II i III kwartał 2019 r.), z tego:

Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji	1.032
Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych	1.032
Rb-UZ uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych	258



Rb-UN uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych  
według wartości księgowej

258

Ponadto Izba przekazała do GUS dane z **77** korekt sprawozdań.

Sprawozdania zbiorcze w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone i przekazane przez Izbę Prezesowi GUS na podstawie § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>13</sup>.

**3) Ministrowi Finansów – 523** (w tym **82** korekty) sprawozdania podatkowe SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego sporządzane i przekazywane Izbie przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>14</sup> oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego<sup>15</sup>,

**4) Ministrowi Finansów – 284** bilanse skonsolidowane jednostek samorządu terytorialnego (w tym **7** korekt).

**5) Ministrowi Finansów – 201** sprawozdań o zaległościach w formie elektronicznej sporządzanych i przekazywanych Izbie przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>16</sup>.

**6) Ministerstwu Edukacji Narodowej** za pośrednictwem Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dane ze sprawozdań **259** jednostek (w tym 1 sprawozdanie związku międzygminnego) z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach z obszaru województwa wielkopolskiego za 2018 rok oraz **2** korekty tych sprawozdań, przedłożonych na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>17</sup>.

Dodatkowo organy jednostek samorządu terytorialnego przekazały Izbie również **5.007** sprawozdań Rb-50 i Rb-27ZZ (3.096 kompletów) oraz **454** korekty tych sprawozdań do wiadomości.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2455.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 362, z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2215.

siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>, zarządy jednostek samorządu terytorialnego przekazują sprawozdania finansowe sporządzone za rok 2018 wyłącznie w postaci dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W 2019 r. zostały przedłożone:

- a) bilanse z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego 277
- b) łączne bilanse obejmujące dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, 277
- c) łączne rachunki zysków i strat obejmujące dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, 277
- d) łączne zestawienia zmian w funduszu obejmujące dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, 277
- e) informacje dodatkowe obejmujące dane wynikające z informacji dodatkowych samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, 277

Ponadto Izba otrzymała **149** korekt tych sprawozdań.

W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 r. w toku kontroli sprawozdań ujawniono czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie wyników kontroli Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, działając na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych 6 zawiadomień, którymi objęto 6 obwinionych.

### **Nieprawidłowości stwierdzone w 2019 roku w wyniku kontroli sprawozdań:**

#### **Rb-27S:**

- wykazanie planu lub wykonania dotacji i subwencji oraz wykonania udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych niezgodnie z informacją dysponenta,
- niezgodności danych wykazanych w zakresie dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jst w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane” i „zaległości netto” z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
- niezgodności danych wykazanych w zakresie udziałów jst w podatku dochodowym od osób fizycznych (w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane”, „zaległości netto” i „nadpłaty”) oraz prawnych (w kolumnach „Należności” i „Dochody wykonane”) z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,

---

<sup>18</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, z późn.zm.

- błędne wypełnienie kolumn „Potrącenia”, „Dochody otrzymane”, „Należności”, „Saldo końcowe – nadpłaty” oraz kolumn 12-15 dotyczących „Skutków...”,
- wykazanie odsetek za zwłokę od należności podatkowych w kolumnie „Zaległości”,
- brak wykazania naliczonych odsetek od należności, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>19</sup> w kol. „Zaległości”,
- brak bilansowania należności i dochodów tj. brak spełnienia reguły: należności – potrącenia – dochody wykonane = należności pozostałe do zapłaty ogółem – nadpłaty).

#### **Rb-28S:**

- niewykazanie lub błędne wykazanie wydatków niewygasających,
- wykazanie zaangażowania wydatków w nieprawidłowej wysokości,
- zaniechanie wykazania lub nieprawidłowe wykazanie zobowiązań, w tym wymagalnych.

#### **Rb-28NWS:**

- wykazanie kwot wydatków niezgodnie z podjętą przez organ stanowiący uchwałą w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku oraz ze sprawozdaniem Rb-28S za rok poprzedni.

#### **Rb-NDS:**

- brak wykazania wykonanych przychodów w wysokości zapewniającej sfinansowanie deficytu i rozchodów,
- nieprawidłowe wykazanie lub niewykazanie nadwyżki z lat ubiegłych oraz „wolnych środków”,
- niewykazanie przychodów lub rozchodów z kredytów i pożyczek oraz obligacji lub nieprawidłowe ich wykazanie,
- brak wyszczególnienia w przychodach lub rozchodach kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
- niewykazanie albo błędne wykazanie źródeł sfinansowania deficytu w części E. „Finansowanie deficytu, zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych”,
- nieprawidłowe wypełnienie części F. „Dane uzupełniające do wyliczenia relacji, o których mowa w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych”.

#### **Rb-Z:**

- niewykazanie wszystkich zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.

szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>20</sup>,

- brak „kontynuacji” kwoty ogółem zobowiązań (w porównaniu z Rb-Z z poprzedniego kwartału, po uwzględnieniu przychodów i rozchodów wynikających ze sprawozdania Rb-NDS),
- błędne wykazanie lub niewykazanie wysokości zobowiązań lub grup wierzycieli w zakresie zobowiązań,
- nieprawidłowe wykazanie lub niewykazanie kwoty zobowiązań wymagalnych lub poręczeń i gwarancji,
- niewykazanie lub błędne wykazanie numerów REGON w sprawozdaniu za IV kwartał.

**Rb-UZ:**

- wykazanie „pozostałego terminu zapadalności” w części C2 i C4 niezgodnie z dokumentami przedłożonymi Izbie,
- niewykazanie zobowiązań wymagalnych.

**Rb-N:**

- niewykazanie kwoty udzielonych pożyczek,
- nieprawidłowe wykazanie lub niewykazanie gotówki i depozytów oraz należności wymagalnych i pozostałych należności,
- wykazanie gotówki i depozytów w niewłaściwych grupach podmiotów.

**Rb-ST :**

- błędne wykazanie stanu środków na rachunku bankowym.

**Rb-30S, Rb-34S:**

- nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdania Rb-30S, w tym zamieszczenie dotacji na cele inwestycyjne i wydatków z tego źródła w części „A” i „B”; nieprawidłowe wykazanie kwoty dotacji,
- nieprawidłowe wypełnienie informacji o rozliczeniu kasowym z budżetem w zakresie wpłaty nadwyżki środków obrotowych oraz w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych,
- rozbieżności pomiędzy poszczególnymi częściami sprawozdań,
- wykazanie w sprawozdaniu Rb-30S stanu środków obrotowych lub w sprawozdaniu Rb-34S stanu środków pieniężnych na początek okresu sprawozdawczego niezgodnie ze stanem środków obrotowych/pieniężnych na koniec okresu sprawozdawczego roku poprzedniego.

Pozostałe nieprawidłowości:

- niezgodności pomiędzy sprawozdaniami, w tym w zakresie dotacji celowych, dochodów, wydatków (ogółem, bieżących, majątkowych), zobowiązań wymagalnych,

---

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

należności wymagalnych i pozostałych należności, zadłużenia, skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień, dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego,

- niezgodność planu w sprawozdaniu z uchwałą budżetową,
- błędy rachunkowe, pisarskie i formalne.

#### **IV. Realizacja zadań szkoleniowych i informacyjnych**

##### **A. Organizacja szkoleń**

1. Dla pracowników i członków organów jednostek samorządu terytorialnego Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w 2019 r. zorganizowała 21 szkoleń w 6 blokach tematycznych:

- 1) dla skarbników, gł. księgowych i pracowników służb finansowo – księgowych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych nt.: „Sprawozdanie finansowe JST za rok 2018 oraz wybrane problemy rachunkowości”, które odbyło się w 6 grupach. W szkoleniach uczestniczyły 762 osoby,
- 2) dla wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego obejmujące następujące zagadnienia: Zasady gospodarki finansowej jst, Uchwała w sprawie budżetu i uchwała w sprawie WPF (zmiany w ciągu roku), Zasady wykonywania budżetu, Problematyka dotycząca zadłużenia jst, Zmiany w ustawie o finansach publicznych, Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 r. i uchwała w sprawie absolutorium, Raport o stanie gminy i uchwała w sprawie votum zaufania z tego tytułu, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które odbyło się w 2 grupach. W szkoleniach uczestniczyło 180 osób,
- 3) dla przewodniczących rad, przewodniczących i członków komisji rewizyjnych w zakresie zatwierdzania wykonania budżetu oraz absolutorium za 2018 rok dla zarządu jst, wójta, burmistrza, prezydenta, które odbyło się w 5 grupach. W szkoleniach uczestniczyły 404 osoby,
- 4) dla pracowników gminnych organów podatkowych zajmujących się dochodzeniem należności podatkowych na rzecz gminy: skarbnicy i księgowi podatkowi, a szczególnie osoby odpowiedzialne za przyznawanie ulg w spłacie podatków (umorzenia, odroczenia terminów płatności, rozkładanie na raty zaległości podatkowej) nt.: „Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin”, które odbyło się 2 grupach. W szkoleniach uczestniczyło 158 osób,
- 5) dla skarbników jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego nt.: „Projekt uchwały budżetowej na 2020 rok i projekt WPF lub jej zmiana, a także

w zakresie zmienionych przepisów prawa i ich wpływu na budżet roku 2020”, które odbyło się w 4 grupach. W szkoleniach uczestniczyło 408 osób,

- 6) dla pracowników organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego zajmujących się przygotowaniem uchwał podatkowych oraz skarbników nt.: „Podatki i opłaty lokalne 2020 r. Uchwały podatkowe, zmiany w przepisach, najnowsze orzecznictwo”, które odbyło się w 2 grupach. W szkoleniach uczestniczyło 208 osób.

Łącznie 2019 r. w szkoleniach dla przedstawicieli jst uczestniczyły **2.120** osoby (w 2018 r. **2.224** osoby).

2. Ponadto pracownicy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wzięli udział w szkoleniach i konferencjach:

- Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Szkoleniowa „Podatki i opłaty lokalne” – 4 osoby,
- Spotkanie poświęcone zmianom w działalności nadzorczej i opiniodawczej Izby w zw. z nowelizacją ustawy o finansach publicznych – 2 osoby,
- VI Ogólnopolska Konferencja „Samorząd Terytorialny w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” – 2 osoby,
- XI Konferencja Finansów Komunalnych – 3 osoby,
- Projektowanie i budowa systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji instytucji wg wymagań normy ISO 27001 – 1 osoba,
- Ustawa o dostępności cyfrowej. Aspekty prawne i organizacyjne. Nowe wymogi dla BIP – 2 osoby,
- XIII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ „Podmiotowość samorządu terytorialnego. Ustrojowe gwarancje i granice” – 1 osoba,
- Panel dyskusyjny na temat mediacji gospodarczych organizowany w ramach projektu dofinansowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości – 3 osoby,
- EURORAI „Audyty długu publicznego” – 2 osoby,
- EURORAI „Audyty instytucji w dziedzinie edukacji” – 2 osoby.

3. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w 2019 r. była organizatorem:

- narady szkoleniowej Naczelników i Zastępców WKGF oraz Członków Komisji Koordynacji Kontroli Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w której uczestniczyło 39 osób z 16 Izb, w tym 4 osoby z RIO w Poznaniu,
- warsztatów członków zespołu autorskiego I części „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego”, w której uczestniczyło 16 osób z 11 Izb,
- narady zespołu ds. opracowania dla RIO kodeksu postępowania dot. stosowania przepisów RODO, w której uczestniczyło 10 osób z 8 Izb, w tym 2 osoby z Poznania.

4. Pracownicy Regionalnej Izby Obrachunkowej przeprowadzili wykłady:
- a) w dniu 9.10.2019 r. odbyła się wizyta studyjna 14 osobowej delegacji z Ukrainy, której tematem były obligacje komunalne – wykład przeprowadziło 5 osób,
  - b) dla funkcjonariuszy Policji garnizonu wielkopolskiego zajmujących się zwalczaniem przestępczości korupcyjnej w zakresie obszarów działalności RIO szczególnie zagrożonych szeroko rozumianą przestępczością korupcyjną – wykład przeprowadziły 2 osoby.
5. Pracownicy wzięli udział w szkoleniach nt.:
- „Ochrona danych osobowych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego po 4 maja 2019 r.” – uczestniczyło 15 osób,
  - w zakresie omówienia wdrożonych procedur ochrony danych osobowych w RIO w Poznaniu, które odbyło się w 3 grupach - uczestniczyło 15 osób,
  - „Dane osobowe w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” dla Członków RKO w sprawach o ndfp, Rzecznika i Z-ców Rzecznika dfp oraz pracowników Zespołu Obsługi ds. ndfp – uczestniczyło 11 osób,
  - „Umarzanie zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin” wspólnie z jst – uczestniczyło 11 osób,
  - „Projekt uchwały budżetowej na 2020 rok i projekt WPF lub jej zmiana, a także w zakresie zmienionych przepisów prawa i ich wpływu na budżet roku 2020” wspólnie z jst w 4 grupach – uczestniczyło 40 osób,
  - „Podatki i opłaty lokalne 2020 r. Uchwały podatkowe, zmiany w przepisach, najnowsze orzecznictwo” wspólnie z jst, w 2 grupach – uczestniczyło 12 osób,
  - w zakresie systemu informatycznego pn.: „Elektroniczny nadzór nad aktami prawnymi” (e-Nadzór) w 2 grupach - uczestniczyło 61 osób.

## **B. Działalność informacyjna**

W 2019 r. wpłynęło do Izby 97 wniosków o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Na podstawie przepisu art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Izba udzieliła 92 wyjaśnień, z tego na wniosek:

- |   |    |
|---|----|
| – jednostek samorządu terytorialnego        | 62 |
| – jednostek organizacyjnych                 | 12 |
| – jednostek otrzymujących dotacje z budżetu | 3  |
| – prasy                                     | 8  |
| – innych podmiotów i osób fizycznych        | 7  |

**Zapytania dotyczyły przepisów ustawy o finansach publicznych oraz:**

- dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół, w tym na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, rozliczania wydatków finansowanych z udzielonej dotacji, rozliczania dotacji przekazanej na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, aktualizacji podstawowej kwoty dotacji,
- pokrywania kosztów dotacji w przypadku uczniów niebędących mieszkańcami gmin dotujących przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, w tym przetwarzania danych osobowych tych uczniów,
- charakteru środków zasądzonych wyrokiem sądu o zapłatę zaniżonej dotacji udzielonej w poprzednich latach, wypłaconych po upływie okresu rozliczeniowego,
- dotacji dla rodzinnych ogrodów działkowych,
- podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości płaconego przez samorządowy zakład budżetowy,
- opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym naliczania odsetek od ww. opłat,
- przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- charakteru opłaty planistycznej,
- opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, w tym przerwy biegu przedawnienia oraz wygaśnięcia zobowiązania,
- wynagrodzenia nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi szkół, którzy uczestniczyli w strajku pracowników oświaty,
- przeznaczenia wyodrębnionych w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego, w tym na budowę świetlicy wiejskiej, remont figury Matki Bożej, zakup i objęcie udziałów przez gminę w Spółce Oświetlenia Ulicznego,
- wypłaty diet oraz zwrotu kosztów z tytułu pełnienia funkcji sołtysa osobom będącym jednocześnie sołtysami oraz radnymi rady gminy,
- wydatkowania środków z budżetu, w tym na: promocję gminy, zakup artykułów spożywczych lub usługi cateringowej, obsługę administracyjno-biurową rady seniorów, rozbudowę warsztatów terapii zajęciowej, sterylizację i kastrację zwierząt, finansowanie pomnika przyrody, edukację ekologiczną, zadania określone w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, dowożenie dzieci do przedszkola, opracowanie kontraporu środowiskowego,
- realizowania inwestycji na gruncie niebędącym własnością jednostki samorządu terytorialnego,



- przeznaczenia niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- rozdysponowania rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe na sfinansowanie działań wynikających z oznaczenia strefą żółtą ochronną gmin z powodu wystąpienia afrykańskiego pomoru świń (ASF),
- ujmowania w przychodach i rozchodach budżetu kredytu „konsolidacyjnego” na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów,
- sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, w tym wykazu przedsięwzięć,
- zobowiązań zaliczanych do długu publicznego (w tym umowy na poprawę efektywności energetycznej),
- indywidualnego wskaźnika zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w tym dokonywania wyłączeń w zakresie wykupu papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację zadań finansowanych ze środków, których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- zamówień publicznych, w tym skorzystania z trybu zamówienia z wolnej ręki,
- wyodrębnionego rachunku bankowego, na którym gmina gromadzi środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- klasyfikacji budżetowej,
- prowadzenia ewidencji księgowej, w tym wyksięgowania środka trwałego, ewidencji wydanych decyzji w zakresie świadczeń,
- sporządzania sprawozdań budżetowych (w tym wykazywania skutków ulg i zwolnień w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP) i sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- kompetencji organu wykonawczego do sporządzania projektu uchwały budżetowej,
- kompetencji organów gminy do dokonywania zmian w uchwale budżetowej,
- obowiązywania nowych zasad budżetu obywatelskiego,
- uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy,
- określenia terminów zapłaty,
- zatwierdzenia listy płac do wypłaty,
- audytu wewnętrznego w samorządowych instytucjach kultury,
- powierzenia obowiązków głównego księgowego, zatrudnienia głównego księgowego w jednostce budżetowej gminy,
- nieprawidłowości stwierdzonych przez Izbę w odniesieniu do uchwał organów stanowiących jst w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na stronach internetowych Izby zamieszczono 11 komunikatów Prezesa Izby, adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego, objętych nadzorem Izby, które dotyczyły:

- zmiany ustawy o finansach publicznych oraz o obowiązku uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty innych zobowiązań zaliczanych do kredytów i pożyczek,
- zmiany zasad sporządzania sprawozdania Rb-28S w systemie BeSTi@ i SJO BeSTi@,
- przekazania informacji o zobowiązaniach dotyczących operacji finansowych, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki, zobowiązaniach zaciąganych w instytucjach, które nie będąc bankami wykonują czynności podobne do czynności bankowych (instytucje parabankowe) oraz zobowiązaniach finansowych wykazanych w poz. E2 sprawozdania Rb-Z Kredyty i pożyczki,
- poradnika sporządzania w systemie BeSTi@/SJO BeSTi@ sprawozdań finansowych, w tym załącznika „Informacja dodatkowa”,
- sprawozdania w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego SP-1 - materiał informacyjny Ministerstwa Finansów dot. wypełnienia części B,
- ankiety Ministerstwa Finansów dotyczącej systemów finansowo-księgowych w jednostkach sektora finansów publicznych,
- analizy kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa wielkopolskiego za rok 2018,
- aktualizacji MS SQL Server 2008R2 do wersji 2012,
- utworzenia na ePUAP skrzynki dla celów obsługi sprawozdań w zakresie operacji finansowych samorządowych osób prawnych,
- metodologii opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- wdrożenia systemu „Elektronicznego nadzoru nad aktami prawnymi” – e-Nadzór.

Komunikaty przesłano także jednostkom samorządu terytorialnego objętym nadzorem Izby za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Dodatkowo zamieszczano także komunikaty w sprawie terminów prowadzonych szkoleń, naboru na wolne stanowiska oraz sprzedaży samochodu osobowego.

W ramach działalności informacyjnej, szkoleniowej i instruktażowej Członkowie Kolegium i pracownicy Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń udzielali porad i instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów dotyczących gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

## V. Realizacja pozostałych zadań w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

1. Obsługę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu oraz Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu sprawowali pracownicy Izby.

A. Na podstawie art. 93 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika wpłynęły 110 zawiadomień (wobec 129 obwinionych), z tego zawiadomienia złożyli:

1) Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (w tym: WKGF – 21, WIAS – 6)	27
2) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	6
3) Wojewoda Wielkopolski	12
4) Dyrektor Izby Administracji Skarbowej	4
5) Dyrektor Najwyższej Izby Kontroli	4
6) Starosta, Prezydent, Burmistrz, Wójt	50
7) Inne	7

Z powyższych zawiadomień zwrócono w sumie 12 z nich.

B. Działalność Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej:

1) liczba wniosków o ukaranie złożonych do Komisji	71
2) liczba obwinionych objętych w/w wnioskami o ukaranie	73
3) liczba orzeczeń wydanych przez RKO (z uwzględnieniem wniosków złożonych w 2018 r.)	72
4) liczba obwinionych, wobec których wydano ww. orzeczenia o uniewinnieniu	8
5) liczba obwinionych, wobec których wydano ww. orzeczenia o umorzeniu postępowania	3
6) liczba obwinionych, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary	22
7) liczba obwinionych, których ukarano karą upomnienia	37
8) liczba obwinionych, których ukarano karą nagany	2

2. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w 2019 r. wydała 40 zarządzeń.

3. Zrealizowane zadania i czynności audytowe w zakresie audytu wewnętrznego w RIO w Poznaniu w 2019 roku.

W Planie audytu na rok 2019, opracowanym na podstawie art. 274 ust. 4 ustawy o finansach publicznych ujęte zostało zadanie zapewniające pn.: „Audyt i wdrożenie

procedur zgodnych z RODO<sup>21</sup>. Celem audytu wewnętrznego powyższego zadania było dokonanie oceny adekwatności wdrożenia procedur wynikających z przepisów RODO<sup>21</sup>.

W związku z usprawiedliwioną nieobecnością zatrudnionego w wymiarze 1/6 etatu pracownika – audytora wewnętrznego w 2019 roku audyt dotyczący planowanego zadania został zlecony. Biuro Rachunkowe i Audytorskie w Poznaniu przedstawiło Sprawozdanie z audytu wewnętrznego z zakresu wdrożenia RODO w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w roku 2019. W wyniku przeprowadzonego audytu, w opinii audytora wdrożenie i kontrola wymogów zgodnie z RODO w sposób efektywny, racjonalny i terminowy zapewnia realizację celów i zadań.

4. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu jako podmiot zobowiązany przepisami art. 61 Konstytucji RP oraz ustawą o dostępie do informacji publicznej<sup>22</sup> i ustawą o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>23</sup> udostępniała w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. dokumenty i informacje stanowiące publiczne.

Podstawową formą udostępniania informacji publicznej przez Regionalną Izbę Obrachunkową jest ich zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej (<http://www.bip.poznan.rio.gov.pl/>). W 2019 r. na ww. stronach internetowych Izba, podobnie jak w latach poprzednich udostępniała na bieżąco m.in.: programy posiedzeń Kolegium Izby, wyniki badania uchwał przedkładanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, rozstrzygnięcia Kolegium Izby podejmowane w odniesieniu do uchwał JST, opinie składów orzekających, informacje dotyczące wykonania budżetów przez jst, wystąpienia pokontrolne. Ponadto zamieszczane były informacje dotyczące funkcjonowania Izby, w tym sprawozdanie za 2018 rok, oraz plan pracy na 2019 rok.

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Izba udostępniła dokumenty i informacje publiczne 17 osobom fizycznym i pozostałym podmiotom na zarejestrowanych 28 wniosków. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy, tylko informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. W przypadku 3 wniosków o udostępnienie informacji dotyczącej zasad pracy Kolegium Izby oraz członków kolegium poinformowano, że określone one są w Regulaminie Organizacyjnym Izby, który zamieszczony jest w Biuletynie Informacji Publicznej Izby. W 8 przypadkach poinformowano wnioskodawców, że w zasobach Izby nie występowała żądana informacja, w tym dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do uchwał nie podlegających nadzorowi Izby.

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych lub RODO) (Dz.U. UE L 119, s. 1)

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1429.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1446.

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym wskazują, że występujący do Izby wnosili o udostępnienie:

- 1) wykazu gmin z obszaru województwa wielkopolskiego, które w latach 2015 – 2018 realizowały inicjatywy w ramach wyodrębnionych środków funduszu sołeckiego,
- 2) wykazu wydatków na szkolenia ujętych w § 470 w działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej z odpowiednią czwartą cyfrą, w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego z obszaru województwa wielkopolskiego, planowanych i wykonanych w 2018 r. oraz planowanych na 2019 r.,
- 3) stosowanych w Izbie oprogramowań, w tym firmy Wolters Kluwer oraz informacji dotyczącej wysokości obrotów w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. z tą firmą w zakresie produktów elektronicznych,
- 4) testów wraz z wykazem odpowiedzi z przeprowadzanych w latach 2016 - 2019 konkursów na członków Kolegium Izby,
- 5) prowadzenia strony BIP Izby (w tym informacji odnośnie dostawcy oprogramowania, zawartej umowy i wynagrodzenia za prowadzenie, liczby publikowanych informacji w latach 2017-2019).
- 6) informacji dotyczących wysokości zobowiązań finansowych, w tym zaciągniętych w instytucjach parabankowych,
- 7) informacji dotyczących nieściągnięcia przez organ wykonawczy gminy należnego podatku od nieruchomości,
- 8) wykazu gmin z obszaru województwa wielkopolskiego, które na podstawie podjętych w latach 2018 – 2019 (a także w latach wcześniejszych) uchwał w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki, podjętych przez te gminy na mocy ustawy o funduszu sołeckim będą realizowały w 2019 i 2020 roku inicjatywy w ramach wyodrębnionych środków funduszu sołeckiego,
- 9) wykazu ilości płatników podatku rolnego i podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej wraz z kwotami ww. podatków w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa wielkopolskiego,
- 10) uchwał organów stanowiących jst w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, podejmowane na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>24</sup>,
- 11) uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stwierdzającej nieważność uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik,

---

<sup>24</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.

- 12) wyjaśnień udzielanych na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w tym dotyczących udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji w trybie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,
  - 13) wystąpień pokontrolnych,
  - 14) zagadnień sprawdzanych w toku kontroli dotyczących płatności za usługi i roboty budowlane.
5. Ponadto w 2019 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęły 3 wnioski o udostępnienie danych bądź informacji w zakresie obsługi rzecznika dyscypliny finansów publicznych i regionalnej komisji orzekającej, w tym dotyczące przyczyn umorzenia postępowania, sygnatur orzeczeń RKO i postanowień Rzecznika w przedmiocie odpowiedzialności spółki komunalnej lub członków jej zarządu za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wydania wszystkich dokumentów zawartych w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
6. Kolegium Izby:
- uchwałą Nr 5/354/2019 z dnia 27 lutego 2019 r. przyjęło sprawozdania z wykonania budżetu oraz ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w tym planu kontroli i działalności informacyjno-szkoleniowej za 2018 rok,
  - uchwałą Nr 8/515/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. uchwaliło wnioski do projektu budżetu Izby na 2020 rok,
  - uchwałą Nr 18/1113/2019 z dnia 11 września 2019 r. dokonało wyboru członków Komisji Konkursowej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko etatowego członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu,
  - uchwałą Nr 24/1411/2019 z dnia 20 listopada 2019 r. dokonało wyboru Komisji Skrutacyjnej (wybór etatowego członka Kolegium Izby),
  - uchwałą Nr 24/1412/2019 z dnia 20 listopada 2019 r. Kolegium Izby wyraziło opinię o kandydatach na stanowisko etatowego członka Kolegium,
  - uchwałą Nr 27/1609/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. Kolegium Izby uchwaliło Ramowy Plan Pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu na rok 2020.