

**Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym z działalności nadzorczej,  
kontrolnej i informacyjno–szkoleniowej  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2018 rok**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), regionalne izby obrachunkowe (rio) są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej: jednostek samorządu terytorialnego (jst), związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jst.

Na podstawie art. 7 ustawy o rio izby przeprowadzają co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jst.

Izby badają uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst w sprawach dotyczących budżetu samorządu, wydają opinie w sprawach wskazanych w art. 13 ustawy o rio oraz w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie obejmuje swoim nadzorem 209 gmin (w tym 16 gmin miejskich, 28 gmin miejsko-wiejskich i 165 gmin wiejskich), 4 miasta na prawach powiatu, 20 powiatów ziemskich, 1 województwo samorządowe oraz 10 prowadzących działalność związków komunalnych.

W 2018 r. Izba zbadała 11 155 uchwał i zarządzeń organów jst, składy orzekające wydały łącznie 2 110 opinii, przeprowadzono 61 kontroli kompleksowych, 56 kontroli problemowych oraz 6 kontroli doraźnych jst. Zorganizowano 3 szkolenia dla przedstawicieli nadzorowanych jst, w których udział wzięło 428 osób (skarbnicy, wójtowie, radni, inni pracownicy jst).

Organem Izby, zgodnie z art. 14 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jest Kolegium Izby. Zadania należące do jego wyłącznej właściwości określone zostały w art. 18 ustawy i dotyczą spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem Izby, sprawowaniem przez Kolegium funkcji organu nadzoru nad działalnością jst w zakresie spraw finansowych, funkcji organu odwoławczego od opinii wydawanych przez składy orzekające Izby, organu rozpatrującego zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na 25 posiedzeniach:

- podjęło 8 uchwał związanych z działalnością Izby, dotyczących m.in. uchwalenia ramowego planu pracy oraz planu kontroli na 2018 rok, przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu oraz realizacji ramowego planu pracy za 2017 rok, przyjęcia wniosków do projektu budżetu Izby na rok 2019,
- uchwaliło budżet dla jednej z gmin na podstawie art. 11 ust. 2a i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 240 ust. 3 oraz art. 240b ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- podjęło 3 uchwały dotyczące zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, w których w 2 przypadkach postanowiło o ich oddaleniu, a w jednym uwzględniło złożone zastrzeżenia,
- zbadało 11 155 uchwał i zarządzeń organów jst, w stosunku do których w 61 przypadkach zgłoszono zastrzeżenia uzasadniające wszczęcie postępowania nadzorczego, z czego w 40 wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich całkowitą (8) lub częściową (32) nieważność, a wobec 21 postępowania nadzorcze zostały umorzone na skutek autokorekty uchwały (zarządzenia) dokonanej przez właściwy organ jst,
- w 5. przypadkach stwierdziło nieistotne naruszenie prawa, a w 3 Kolegium ograniczyło się do wydania orzeczenia o naruszeniu prawa w badanych aktach, bez stwierdzenia ich nieważności, z uwagi na zakończenie roku budżetowego, do którego te regulacje się odnosiły.

## **I. DZIAŁALNOŚĆ NADZORCZA**

Izby badają, na podstawie art. 11 ustawy o rio, uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst, udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst, podatków i opłat lokalnych, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W 2018 roku z ogólnej liczby 11 155 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst i związków najczęściej dotyczyło budżetu i jego zmian (6 138), wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (2 172) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst (1 088) oraz podatków i opłat lokalnych (595).

Lp.	Uchwały i zarządzenia jst dotyczące	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	
		2017	2018
1	budżetu	241	242
2	zmian budżetu	5 312	5 896
3	wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	2 143	2 172
4	podatków i opłat lokalnych	770	595*
5	zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst	174	257
6	absolutorium	239	234
7	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst	945	1 088**
8	pozostałe uchwały i zarządzenia	833	671
	<b>Ogółem</b>	<b>10 657</b>	<b>11 155</b>

\* spadek liczby uchwał w tej kategorii wynika z mniejszej liczby uchwał podatkowych (o 142) oraz ws. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (o 33) podejmowanych w 2018 roku

\*\*wzrost liczby uchwał dotyczących udzielania dotacji wynika z utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o systemie oświaty będących podstawą określania przez organy jst zasad i trybu udzielania dotacji oświatowych, w związku z tym jst ustalały nowe regulacje określające tryb udzielania i rozliczania dotacji oświatowych na podstawie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych

Z poddanych nadzorowi uchwał i zarządzeń 85,9% dotyczyło gmin, 10,2% – powiatów, 2,2% – miast na prawach powiatu, 1,1% – województwa samorządowego i 0,6% – związków międzygminnych.

W 2018 r. Kolegium Izby nie dopatrzyło się przypadków naruszenia prawa w dokumentach przedkładanych przez województwo samorządowe oraz związki międzygminne. Najmniejszą liczbą nieprawidłowości w podejmowanych uchwałach i zarządzeniach wykazały się miasta na prawach powiatu, w stosunku do których wszczęte zaledwie wobec dwóch dokumentów postępowanie nadzorcze zostało w jednym przypadku przez Kolegium Izby umorzone w wyniku poprawy aktu prawnego przez jednostkę, a w jednym zakończone orzeczeniem o częściowej nieważności uchwały. Podobna sytuacja dotyczyła powiatów, których uchwały częściowo unieważnione zostały w 2 przypadkach, a w stosunku do dwóch dokumentów Kolegium Izby umorzyło wszczęte postępowanie nadzorcze. Uchwały i zarządzenia organów gmin naruszały prawo w 63 przypadkach.

1	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń (kol.3+5)	Wyniki postępowania nadzorczego									
		bez naruszenia prawa	3 : 2 %	z naruszeniem prawa (kol.7+8+9+12)	5 : 2 %	z tego:			z tego:		inne rozstrzygnięcia*
						z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowanie umorzono	nieważne	nieważne w części	nieważne w całości	
2018	11 155	11 086	99,4	69	0,6	5	21	40	32	8	3
gminy	9 579	9 516	99,3	63	0,7	5	18	37	29	8	3
powiaty	1 138	1 134	99,6	4	0,4	0	2	2	2	0	0
miasta na prawach powiatu	246	244	99,2	2	0,8	0	1	1	1	0	0
województwo samorządowe	126	126	100,0	0	0,0	0	0	0	0	0	0
związki międzygminne	66	66	100,0	0	0,0	0	0	0	0	0	0

\* dotyczy np. uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczącym minionego roku budżetowego

Najwięcej ingerencji nadzorczych podjętych przez Kolegium Izby w 2018 r. dotyczyło – podobnie jak w roku ubiegłym – uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst, w sprawie podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz zmian budżetu.

Lp	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń w 2018 r.	Wyniki badania nadzorczego							
			bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:		nieważne	z tego:		inne rozstrzygnięcia*
					z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowanie umorzono		nieważne w części	nieważne w całości	
1	budżetu	<b>242</b>	238	4	3	0	1	1	0	0
2	zmian budżetu	<b>5 896</b>	5 882	14	0	10	2	1	1	2
3	wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	<b>2 172</b>	2 167	5	1	2	1	1	0	1
4	procedury uchwalania budżetu	<b>11</b>	9	2	1	0	1	0	1	0
5	emitowania obligacji	<b>33</b>	33	0	0	0	0	0	0	0
6	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	<b>150</b>	149	1	0	0	1	0	1	0
7	udzielania pożyczek	<b>45</b>	45	0	0	0	0	0	0	0
8	udzielania poręczeń	<b>15</b>	15	0	0	0	0	0	0	0
9	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	<b>12</b>	12	0	0	0	0	0	0	0
10	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	<b>1 088</b>	1 060	28	0	6	22	21	1	0
11	podatków i opłat lokalnych	<b>595</b>	582	13	0	3	10	8	2	0
	w tym: opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	<b>53</b>	51	2	0	0	2	2	0	0
12	absolutorium	<b>234</b>	233	1	0	0	1	0	1	0
13	pozostałe uchwały i zarządzenia	<b>662</b>	661	1	0	0	1	0	1	0
	<b>Ogółem</b>	<b>11 155</b>	<b>11 086</b>	<b>69</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>3</b>

\* dotyczy np. uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczącym minionego roku budżetowego

Uchwały budżetowe jst w 98,3% były zgodne z prawem, w stosunku do trzech uchwał Kolegium stwierdziło nieistotne naruszenie prawa. Nieprawidłowości dotyczyły głównie zaplanowania w budżecie rezerwy na zarządzanie kryzysowe w kwocie niższej niż wynika z obowiązujących przepisów. W jednym przypadku orzeczono o częściowej nieważności uchwały budżetowej w zakresie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki na zadanie nie będące zadaniem własnym gminy.

Uchwały i zarządzenia wprowadzające zmiany budżetu w 14 przypadkach naruszały prawo, z czego postępowanie wobec 10 z nich zostało przez Kolegium umorzone w wyniku ich poprawy przez samorząd, w dwóch przypadkach orzeczono o nieważności aktu - raz częściowo i raz w całości, a 2 przypadki dotyczyły uchwał i zarządzeń podjętych

z naruszeniem prawa, ale ocenianych już po upływie roku budżetowego. Wskazane nieprawidłowości dotyczyły głównie zabezpieczenia w budżecie niższych kwot niż ujęte w wykazie przedsięwzięć w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na te same zadania oraz wskazywania wolnych środków, jako źródła pokrycia części deficytu, podczas gdy kwota wolnych środków nie wynikała z bilansu z wykonania budżetu.

W stosunku do dwóch uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian Kolegium umorzyło postępowanie nadzorcze w wyniku usunięcia przez jst wskazanych nieprawidłowości, jedną uchwałę tego rodzaju unieważniono w części, wobec jednej orzeczono nieistotne naruszenie prawa, a 1 przypadek dotyczył uchwały podjętej z naruszeniem prawa, będącej efektem uwzględnienia w niej zmian wprowadzonych do budżetu uchwałą zmieniającą budżet roku 2017, która była ocenianej już po upływie tego roku. Naruszenia stwierdzone przez Kolegium dotyczyły głównie niespełnienia przez jst w roku budżetowym oraz w latach po nim następujących relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W 2018 r. Kolegium Izby zbadało 234 uchwał w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego, jedna z nich dotyczyła nieudzielenia absolutorium. Sprawy absolutorium nie rozstrzygnięto w 10 gminach. W stosunku do uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Kolegium Izby orzekło o jej nieważności w całości ze względu na oparcie jej na wadliwych przesłankach materialno-prawnych, co pozostawało w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym.

Wśród 1 088 uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst 28 obarczonych było nieprawidłowościami, z czego jedna unieważniona została w całości, 21 – w części, a w stosunku do 6 uchwał Kolegium umorzyło postępowanie nadzorcze. Do nieprawidłowości, którymi dotknięte były uchwały m. in. należało wprowadzenie zapisów modyfikujących normy ustawowe lub wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego, błędne określenie przeznaczenia dotacji, terminów jej przekazywania oraz niedostosowanie zapisów uchwał dotacyjnych do nowych przepisów z zakresu prawa oświatowego.

W przypadku uchwał dotyczących podatków i opłat, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 13 z nich uznanych zostało przez Kolegium za naruszające prawo, co z reguły kończyło się unieważnieniem ich w całości (2) bądź w części (8). W stosunku do 3 uchwał Kolegium umorzyło wszczęte postępowanie nadzorcze w wyniku ich autokorekty. Przyczyną unieważnienia uchwał było głównie przekroczenie uprawnień wynikających z delegacji ustawowych w zakresie wprowadzenia zwolnień z podatków konkretnie wskazanych podmiotów czy też nakładania na podatników korzystających ze zwolnienia dodatkowych obowiązków, w postaci składania określonych dokumentów, które mają służyć potwierdzeniu prawa do zachowania zwolnienia. Wystąpiły też przypadki nieprawidłowego ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości.

W 2018 r. spośród 40 uchwał i zarządzeń organów jst, które zostały przez Kolegium unieważnione w ramach nadzoru, jedno rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, który skargę odrzucił.

Ponadto w 2018 r. jedna z gmin woj. lubelskiego (Podedwórze) nie podjęła w terminie do 31 stycznia roku budżetowego uchwały budżetowej, wobec czego Izba – na podstawie art. 11 ust. 2a i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 240 ust. 3 oraz art. 240b ust. 1 ustawy o finansach publicznych – ustaliła jej budżet.

### **Raporty o stanie gospodarki finansowej**

Zgodnie z art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje raport organom: stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

W 2018 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie nie rozpatrywało ani jednej sprawy dotyczącej sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej określonej jst.

### **Działalność Komisji ds. Kontrasygnaty**

Na podstawie art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby należy rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi przepisami.

W roku 2018 do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie nie wpłynęło zawiadomienie o przypadku dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

## **II. DZIAŁALNOŚĆ OPINIODAWCZA**

Regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o:

- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,
- przedkładanych projektach uchwał budżetowych jst,
- przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami,
- wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium,
- uchwałach w sprawie nieudzieleniu wójtowi absolutorium,

- przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej oraz w uchwale budżetowej,
- prawidłowości planowanej kwoty długu jst na podstawie przyjętej przez jst wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej,
- programach postępowań naprawczych jst.

W 2018 r. składy orzekające RIO w Lublinie wydały 2 110 opinii o dokumentach podlegających opiniowaniu zgodnie z art. 13 ustawy o rio. Opinie pozytywne stanowiły 95,0% ogółu wydanych, pozytywne z uwagami – 4,7%, pozytywne z zastrzeżeniami – 0,2% i negatywne – 0,2%.

Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały, a o negatywnej opinii wydanej w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu jst prezes izby, wypełniając dyspozycję art. 21 ust. 2 ustawy o rio, informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W 2018 r. do Kolegium Izby nie wpłynęło żadne odwołanie od opinii składów orzekających.

WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba wydanych opinii				
	Razem	Charakter wydanych opinii			
		pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
<b>2018 r. - ogółem</b>	<b>2 110</b>	<b>2 003</b>	<b>99</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
możliwości spłaty kredytów lub pożyczek	293	293	0	0	0
projektów uchwał budżetowych jst	244	220	22	1	1
informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	244	216	27	1	0
sprawozdań z wykonania budżetu jst	244	219	25	0	0
wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	244	242	1	0	1
możliwości wykupu papierów wartościowych	24	24	0	0	0
możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej	188	187	1	0	0
uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium	1	0	0	0	1
projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	244	223	19	1	1
możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	149	146	2	0	1
prawidłowości planowanej kwoty długu	235	233	2	0	0
programu postępowania naprawczego	0	0	0	0	0

W 2018 r. składy orzekające RIO w Lublinie:

- nie wydały żadnej opinii o programie postępowania naprawczego,
- wydały 5 negatywnych opinii dotyczących:
  - uchwały Rady Gminy Dzwola w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy,

- wniosku komisji rewizyjnej Rady Gminy Markuszów w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy,
- projektu budżetu gminy Sawin na 2019 rok,
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej gminy Sawin,
- projektu wieloletniej prognozy finansowej gminy Sawin na rok 2019 i lata następne.

Najwięcej uwag składy orzekające zgłaszały do informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r., sprawozdań z wykonania budżetu za 2017 rok, projektów uchwał budżetowych na 2019 r. i projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych.

W opiniach z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. i o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2017 rok zwracano uwagę m. in. na: występowanie zobowiązań wymagalnych, zapłatę odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań, udzielenie pomocy finansowej/rzeczowej innej jst bez wcześniejszego podjęcia uchwały w sprawie udzielenia pomocy, błędy rachunkowe.

Projekty budżetów jst obarczone były błędami dotyczącymi m. in.: niezapewnienia wystarczającej kwoty wydatków na realizację niektórych zadań ujętych w projekcie uchwały w sprawie wpf, określenia w treści projektu uchwały zbyt niskiego limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, nieprawidłowej wielkości zaplanowanej kwoty rezerwy ogólnej nieodpowiadającej wielkości wymaganej przepisem art. 222 ust.1 ustawy o finansach publicznych, błędów klasyfikacyjnych.

Uwagi do projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych dotyczyły głównie nieuwzględnienia w wpf spłaty całej kwoty długu, który zaplanowano na koniec 2022 roku, błędów w zakresie zawartych w projekcie uchwały upoważnień dla organu wykonawczego oraz braku objaśnień wartości przyjętych dla dalszych lat prognozy.

W 2018 r. na terenie woj. lubelskiego nie wystąpił przypadek dotyczący braku możliwości uchwalenia przez jst wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu z uwagi na niespełnienie relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz zagrożenie realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, skutkujący wezwaniem przez Izbę samorządu do opracowania i uchwalenia programu postępowania nadzorczego oraz przedłożenia go do Izby celem zaopiniowania.

### **III. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA**

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku w Wydziale Kontroli RIO w Lublinie zatrudnionych było 41 osób (na koniec 2017 roku zatrudnionych było 44 osoby) – łącznie z naczelnikami Wydziału.

Plan kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na 2018 r. obejmował 61 kontroli kompleksowych i 70 kontroli problemowych. Plan kontroli kompleksowych został zrealizowany, przy czym dziewięć z zaplanowanych na 2018 r. kontroli kompleksowych zostało zakończonych w 2019 r.



Spośród zaplanowanych 70 kontroli problemowych przeprowadzono 56 oraz 6 kontroli doraźnych. Zmiany organizacyjne w jst, polegające na przejęciu przez wiele urzędów jst zadań dotyczących obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych jst – czego nie można było przewidzieć na etapie planowania ilości kontroli problemowych – skutkowały możliwością sprawdzenia realizacji tych zadań w ramach kontroli kompleksowych przeprowadzanych w urzędzie, a tym samym spowodowały zmniejszenie ilości przeprowadzonych kontroli problemowych w jednostkach organizacyjnych.

Na mniejszą liczbę kontroli problemowych miało również wpływ zmniejszenie zatrudnienia w Wydziale Kontroli w związku z odejściami z pracy oraz długotrwałymi absencjami. Plan kontroli tworzony był w oparciu o 39 inspektorów wykonujących zadania kontrolne. W trakcie roku odeszło z Wydziału 3 osoby, a kolejne 3 były nieobecne, co spowodowało, że faktycznie zadania kontrolne realizowało 33 inspektorów kontroli. W trakcie 2018 r. podjęto działania mające na celu zatrudnienie nowych inspektorów kontroli.

Spośród 61 kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego Izba podjęła kontrole w 4 powiatach ziemskich, 1 mieście na prawach powiatu, 2 gmin miejskich, 11 miejsko-wiejskich i w 43 gminach wiejskich.

Kontrole te, zgodnie z określoną przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych tematyką kontroli kompleksowych, obejmowały szeroki zakres zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych przez podmioty objęte kontrolą. Analizie poddano procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, w szczególności: pobieranie i gromadzenie dochodów, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań, dług publiczny, gospodarowanie majątkiem oraz kwestie związane z rachunkowością i sprawozdawczością.

Izba przeprowadziła 56 kontroli problemowych w 44. jednostkach organizacyjnych będących jednostkami budżetowymi, w 5. zakładach budżetowych, 5. samorządowych osobach prawnych (instytucjach kultury) oraz w starostwie powiatowym i związku komunalnym. Tematyka kontroli problemowych dotyczyła najczęściej rachunkowości, realizacji planu finansowego, w tym pobierania dochodów i dokonywania wydatków.

W 2018 r. Izba, w czasie 5 kompleksowych kontroli oraz 1 problemowej przeprowadziła koordynowane kontrole dotyczące dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenia w latach 2016-2017, według tematyki przyjętej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Przeprowadzono 6 kontroli doraźnych, które dotyczyły głównie zagadnień z zakresu wydatków budżetowych.

Realizację wydanych wniosków pokontrolnych sprawdzano w trakcie kontroli kompleksowych. Ponadto na bieżąco sprawdzano terminowość i kompletność złożenia przez kierowników kontrolowanych jednostek zawiadomień o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, stąd nie było sytuacji niezłożenia takich informacji, a w przypadku złożenia niekompletnego zawiadomienia do kierowników jednostek kierowano pisma przypominające o konieczności dopełnienia tego obowiązku.

W czasie kontroli prowadzonych w 2018 r. zweryfikowano 50 informacji o nieprawidłowościach, w których zawartych było 60 zagadnień z czego: 27 dotyczyło wydatków bieżących, 11 zamówień publicznych, 12 dochodów z majątku oraz z tytułu podatków i opłat, 7 gospodarki mieniem komunalnym, 1 zadłużenia, 1 dotacji, 1 zaciągania zobowiązań. Przeprowadzone kontrole w 10. przypadkach potwierdziły otrzymane sygnały o nieprawidłowościach, w 11. przypadkach częściowo potwierdziły zaś w 29. przypadkach zarzuty się nie potwierdziły.

Nieprawidłowości, stwierdzone w trakcie przeprowadzonych w 2018 r. kontroli, doprowadziły do uszczuplenia środków publicznych na kwotę ok. 620 tys. zł, a ich najczęstszymi przyczynami były: nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych, niezachowanie powszechności opodatkowania, nieprawidłowe ustalanie wysokości zobowiązań podatkowych, dopuszczenie do przedawnienia należności, nieprawidłowości w zakresie kar umownych, nieprawidłowe rozliczenie dotacji.

Kontrolując prawidłowość sporządzenia sprawozdań Rb-PDP ustalono błędne wykazywanie skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa – zaniżono dane w 39 jednostkach (ogółem o kwotę 722.887,89 zł), zaś zawyżono w 38 jednostkach (ogółem o kwotę 478.775,21 zł).

Ujawnione nieprawidłowości skutkowały skierowaniem 1628 wniosków pokontrolnych, a w wyniku ich wykonania bądź podjęcia działań w związku z ustaleniami kontroli jeszcze w trakcie ich trwania (po udzieleniu przez kontrolujących stosownego instruktażu), uzyskano korzyści finansowe na kwotę ok. 333 tys. zł.

Najczęstsze nieprawidłowości stwierdzone w trakcie przeprowadzonych w 2018 r. kontroli to:

- nieprawidłowości dotyczące dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości,
- nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji,
- niezachowanie powszechności opodatkowania, nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych, ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników,
- nieprawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji,
- nieprzestrzeganie przepisów w zakresie zamówień publicznych,
- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości.

W 2018 r. skierowano 2 zawiadomienia do prokuratury dotyczące ustaleń kontroli przeprowadzonych w 2017 r. Przedmiotem tych zawiadomień było dopuszczenie do

przedawnienia zobowiązań z tytułu podatku od środków transportowych oraz nieprzedłożenie do kontroli ksiąg rachunkowych.

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2018 r. skierowano 28 zawiadomień, które dotyczyły czynów związanych z nieprawidłowym sporządzaniem sprawozdań, przeprowadzaniem inwentaryzacji, udzielaniem i rozliczaniem dotacji, udzielaniem zamówień publicznych, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Do Wojewody Lubelskiego skierowano 4 pisma informujące o ujawnionych w trakcie przeprowadzanych kontroli kompleksowych nieprawidłowościach dotyczących ustalenia wysokości rocznego limitu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz obliczania kwoty zwrotu podatku akcyzowego.

W 2018 r. wystąpiło 17 przypadków udostępnienia żądanych informacji publicznych dotyczących działalności kontrolnej, również w ramach współpracy z organami ścigania Izba przekazała w 17 sprawach żądane dokumenty, dotyczące prowadzonych kontroli.

Ponadto w wyniku wpływających do Izby zapytań opracowano 12 odpowiedzi zawierających interpretację przepisów prawa, najczęściej w zakresie podatków i opłat lokalnych.

W ramach Wydziału Kontroli zorganizowano – podobnie jak w latach poprzednich – spotkania szkoleniowe, na których omawiane były sprawy związane z bieżącą pracą Wydziału, w tym kwestie merytoryczne w zakresie aktualnych przepisów dotyczących gospodarki finansowej JST.

#### **IV. ROZPATRYWANIE SKARG NA DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW JST**

Zgodnie z art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego – regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych.

W 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie wpłynęły 4 skargi na działalność organów stanowiących jst, zawierające wnioski o unieważnienie 2 uchwał dotyczących zmiany budżetu, jednej z zakresu podatków i opłat lokalnych i jednej dotyczącej uchwały w sprawie udzielenia absolutorium. Po rozpatrzeniu skarg Izba nie znalazła podstaw do kwestionowania zaskarżonych uchwał.

Skargi zostały przekazane do Izby – zgodnie z właściwością rzeczową – przez Wojewodę Lubelskiego, do którego zostały wniesione w trzech przypadkach przez radnych, a w jednym - przez osobę fizyczną.

## V. DZIAŁALNOŚĆ INFORMACYJNA I SZKOLENIOWA

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie działalność tę prowadzi m.in. w formie szkoleń, udzielania odpowiedzi na kierowane do Izby zapytania, konsultacji oraz poprzez stronę BIP Izby.

Zgodnie z ramowym planem pracy Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie zorganizowała w 2018 r. szkolenia dla pracowników jst z następujących tematów:

- finansowanie zadań oświatowych od 2018 r. - nowe zasady wykorzystania subwencji i udzielania dotacji oświatowych,
- wybrane problemy z zakresu stosowania przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, sprawozdawczość podatkowa, Rejestr Należności Publicznoprawnych i Rejestr Zastawów Skarbowych,
- projekty: uchwały budżetowej na 2019 r. oraz uchwały w sprawie WPF, z uwzględnieniem ograniczeń dotyczących poziomu obsługi zadłużenia.

Łącznie w 3 przeprowadzonych szkoleniach dla pracowników jst uczestniczyło 428 osób.

Działalność informacyjna prowadzona była także poprzez udzielanie pisemnych wyjaśnień i odpowiedzi na pytania kierowane do Izby, w tym udzielanych na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy o rio (wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych). W roku 2018 Izba udzieliła 45 odpowiedzi na pisemne zapytania nadzorowanych jst oraz uprawnionych podmiotów.

Tematyka udzielanych odpowiedzi była bardzo szeroka i dotyczyła, m. in.: zasad i form finansowania zadań jst, podatków i opłat lokalnych, kompetencji organów jst, sprawozdawczości budżetowej, zamówień publicznych.

Izba udzielała również informacji w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. W 2018 roku udostępniono 34 informacje w oparciu o przepisy tej ustawy. Z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej zgłaszały się głównie osoby fizyczne, radni, posłowie, organy społeczne i związkowe, prasa, organy ścigania, osoby prawne, sądy, organy wykonawcze jst.

Na stronie BIP Izby upowszechniane były stanowiska Kolegium Izby, interpretacje przepisów prawa wydawane przez jednostki centralne, wykazy uchwał objętych nadzorem, poszczególne uchwały Kolegium, wystąpienia pokontrolne kierowane do jednostek, informacje o organizowanych szkoleniach, informacje dotyczące wykonania budżetu przez jst woj. lubelskiego, sprawozdania z działalności RIO w Lublinie.

Izba zajmowała się również obsługą biurową oraz ewidencją spraw rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz regionalnej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## VI. ZATRUDNIENIE

Zatrudnienie w Izbie, według stanu na 31 grudnia 2018 r., wynosiło 98 osób (94 w przeliczeniu na pełne etaty), z tego 87,75 % z wykształceniem wyższym. Kolegium Izby – łącznie z prezesem – liczyło 16 osób, w tym jeden członek nieetatowy. W Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej pracowało 41 osób, w Wydziale Informacji, Analiz i Szkoleń – 18 osób, w Biurze – 17 osób i w obsłudze – 7 osób.

Zatrudnienie w siedzibie Izby w Lublinie wynosiło 63 osoby, a w Zespołach Zamiejscowych: w Białej Podlaskiej – 12 osób, w Chełmie – 12 osób i w Zamościu – 11 osób.

W ciągu roku z Izby zwolniło się 3 osoby (z Wydziału Kontroli – 2 z obsługi – 1). Rozwiązania stosunku pracy nastąpiły w wyniku porozumienia stron (zmiana pracy – 2 osoby), w 1 przypadku – z powodu upływu okresu zatrudnienia. Zatrudniono 4 osoby, z tego 1 – Członka Kolegium, 1 pracownika do obsługi, 2 pracowników do Biura.

W ciągu roku z WK na etatowego członka Kolegium przeszła 1 osoba i 1 osobie zmienił się charakter członkostwa w Kolegium z nieetatowego na etatowego.