

**Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym z działalności nadzorczej,  
kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2020 rok**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), regionalne izby obrachunkowe (rio) są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: 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 również uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst w imiennie określonych ustawą sprawach z zakresu gospodarki finansowej samorządu, wydają opinie w sprawach wskazanych w art. 13 ustawy o rio, w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową, a także wykonują inne zadania wynikające z obowiązujących przepisów prawa.

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 9 prowadzących działalność związków komunalnych.

W ujęciu ogólnym w 2020 r. Izba zbadała 11 814 uchwał i zarządzeń organów jst, składy orzekające wydały łącznie 1 992 opinie, przeprowadzono 54 kontrole kompleksowe i 30 kontroli problemowych jst. Zorganizowano 3 szkolenia dla przedstawicieli nadzorowanych jst, w których udział wzięło 202 pracowników samorządowych. Ponadto Iza udzieliła 56 wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych oraz rozpatrzyła 16 skarg na działalność organów stanowiących jst.

## 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.

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, a także organu rozpatrującego zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na 27 posiedzeniach:

- podjęło 11 uchwał związanych z działalnością Izby, dotyczących m.in. uchwalenia ramowego planu pracy oraz planu kontroli na 2020 rok, przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu oraz realizacji ramowego planu pracy za 2019 rok, przyjęcia wniosków do projektu budżetu Izby na rok 2021. Kolegium dokonało także wyboru reprezentanta do Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, wyłoniło kandydata na członka Kolegium Izby, przyjęło uchwałę w sprawie odpowiedzi na skargę jednej z gmin na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność części uchwały w sprawie zmiany budżetu na 2020 r. oraz rozpatrzyło odwołanie od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy (odwołanie zostało odrzucone z uwagi na jego wniesienie przez podmiot nieuprawniony),
- podjęło jedną uchwałę dotyczącą rozpatrzenia wniesionych zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, w której część z nich postanowiło uwzględnić, a część oddalić,
- zbadało 11 814 uchwał i zarządzeń organów jst, w stosunku do których w 189. przypadkach wszczęto postępowania nadzorcze, z czego w 110. wydano rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające ich całkowitą (16) lub częściową (94) nieważność, a 59 postępowań nadzorczych zostało umorzone na skutek autokorekty uchwały (zarządzenia) dokonanej przez właściwy organ jst,
- w 10. przypadkach stwierdziło nieistotne naruszenie prawa i również w stosunku do 10. uchwał Kolegium ograniczyło się do wydania orzeczenia o naruszeniu prawa, bez stwierdzenia ich nieważności, z uwagi na zakończenie roku budżetowego, do którego te regulacje się odnosiły.

W 2020 roku z ogólnej liczby 11 814. zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst i związków najczęściej dotyczyło budżetu i jego zmian (6 588), wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (2 141), podatków i opłat lokalnych (1 286) oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst (956).

Lp.	Uchwały i zarządzenia jst dotyczące	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	
		2019	2020
1	budżetu	243	243
2	zmian budżetu	6 150	6 345
3	wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	2 024	2 141
4	podatków i opłat lokalnych	1 116	1 286
5	zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst	140	105
6	absolutorium	244	238
7	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst	842	956
8	pozostałe uchwały i zarządzenia	878	500
	<b>Ogółem</b>	<b>11 637</b>	<b>11 814</b>

Z poddanych nadzorowi uchwał i zarządzeń 87% dotyczyło gmin, 9% – powiatów, 2% – miast na prawach powiatu, po 1% – województwa samorządowego i związków międzygminnych.

W 2020 r. Kolegium Izby częściej stwierdzało naruszenie prawa w dokumentach przedkładanych przez jst niż rok wcześniej. Dodatkowo naruszenia dotyczyły jst wszystkich kategorii, podczas gdy rok wcześniej w przypadku zarówno województwa samorządowego, jak i związków komunalnych Kolegium Izby nie dopatrzyło się naruszenia prawa w przedkładanych przez nie aktach prawnych. Najmniejszą liczbą nieprawidłowości w podejmowanych uchwałach i zarządzeniach wykazało się województwo - zaledwie wobec jednego dokumentu wszczęte zostało postępowanie nadzorcze, które zakończone zostało umorzeniem. Wobec dokumentów przedłożonych przez powiaty w dwóch przypadkach wszczęte przez Kolegium Izby postępowanie zostało umorzone w wyniku poprawy aktu prawnego przez jednostki a wobec jednego stwierdzono nieważność w części. Stwierdzeniem nieważności zakończyły się również postępowania prowadzone w stosunku do 2. uchwał związków komunalnych i 6. uchwał miast na prawach powiatu – jednostki te nie skorzystały z możliwości samodzielnej poprawy wadliwych aktów prawnych. Uchwały i zarządzenia organów gmin naruszały prawo w 177 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	
2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
<b>2020</b>	<b>11 814</b>	<b>11 625</b>	<b>98,4</b>	<b>189</b>	<b>1,6</b>	<b>9</b>	<b>59</b>	<b>110</b>	<b>94</b>	<b>16</b>	<b>11</b>
gminy	10 255	10 078	98,3	177	1,7	0	56	101	87	14	11
powiaty	1 119	1 116	99,7	3	0,3	0	2	1	1	0	0
miasta na prawach powiatu	274	268	97,8	6	2,2	0	0	6	5	1	0
województwo samorządowe	88	87	98,9	1	1,1	0	1	0	0	0	0
związki międzygminne	78	76	97,4	2	2,6	0	0	2	1	1	0

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

Najwięcej ingerencji nadzorczych podjętych przez Kolegium Izby w 2020 r. dotyczyło uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Lp	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń w 2020 r.	Wyniki badania nadzorczego							
			bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:			z tego:		inne rozstrzygnięcia*
					z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowanie umorzono	nieważne	nieważne w części	nieważne w całości	
1	budżetu	<b>243</b>	230	13	8	5	0	0	0	0
2	zmian budżetu	<b>6 345</b>	6 321	24	0	14	2	2	0	8
3	wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	<b>2 141</b>	2 136	5	0	3	0	0	0	2
4	procedury uchwalania budżetu	<b>4</b>	4	0	0	0	0	0	0	0
5	emitowania obligacji	<b>22</b>	21	1	0	0	1	0	1	0
6	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	<b>69</b>	69	0	0	0	0	0	0	0
7	udzielania pożyczek	<b>40</b>	40	0	0	0	0	0	0	0
8	udzielania poręczeń	<b>12</b>	12	0	0	0	0	0	0	0
9	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	<b>14</b>	14	0	0	0	0	0	0	0
10	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	<b>956</b>	948	8	0	1	7	6	1	0
11	podatków i opłat lokalnych	<b>1 286</b>	1 153	133	1	36	96	86	10	0
	w tym: opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	<b>601</b>	506	95	1	26	68	62	6	0
11a	w tym: podatków i opłat lokalnych oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi podejmowane w zw. z COVID-19	<b>78</b>	65	13	0	1	12	9	3	0
12	absolutorium	<b>238</b>	238	0	0	0	0	0	0	0
13	pozostałe uchwały i zarządzenia	<b>444</b>	439	5	1	0	4	0	4	0
<b>Ogółem</b>		<b>11 814</b>	<b>11 625</b>	<b>189</b>	<b>10</b>	<b>59</b>	<b>110</b>	<b>94</b>	<b>16</b>	<b>10</b>

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

Uchwały budżetowe jst na ogół były zgodne z prawem jedynie, w stosunku do 8. uchwał Kolegium stwierdziło nieistotne naruszenie prawa a wobec 5. umorzyło wszczęte postępowanie nadzorcze. Nieprawidłowości dotyczyły głównie zaplanowania w budżecie rezerwy na zarządzanie kryzysowe w kwocie niższej niż wynika z obowiązujących przepisów.

Uchwały i zarządzenia dotyczące zmian w budżecie w 24. przypadkach naruszały prawo, z czego postępowanie wobec 14. z nich zostało przez Kolegium umorzone w wyniku ich poprawy przez właściwy organ, a w dwóch przypadkach orzeczono o ich częściowej

nieważności. Wskazane nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim przeniesień wydatków z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych, czy też ujęcia w uchwale budżetowej kwoty wydatków na zadania będące przedsięwzięciami w wysokości innej niż wynikająca z wieloletniej prognozy finansowej. W 8 przypadkach rozstrzygnięcia dotyczyły zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, ale ocenianych już po upływie roku budżetowego.

W stosunku do 3 uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian Kolegium umorzyło postępowanie nadzorcze w wyniku usunięcia przez jst wskazanych nieprawidłowości. Naruszenia stwierdzone przez Kolegium dotyczyły niezgodności kwot przychodów i rozchodów oraz kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego z uchwałą budżetową, a także wprowadzenia przez organ wykonawczy zmian w wykazie przedsięwzięć w zakresie zastrzeżonym do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki. W przypadku 2 uchwał 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.

W 2020 r. Kolegium zbadało 238 uchwał w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego, jedna z nich dotyczyła nieudzielenia absolutorium. Żaden akt prawny nie naruszał prawa. W 5 gminach nie rozstrzygnięto w głosowaniu sprawy absolutorium i nie podjęto żadnej uchwały w tym zakresie.

Spośród 1 286 uchwał dotyczących podatków i opłat, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 133 z nich uznanych zostało przez Kolegium za naruszające prawo, co z reguły kończyło się unieważnieniem ich w całości (10) bądź w części (86). W stosunku do 36 uchwał Kolegium umorzyło wszczęte postępowanie nadzorcze w wyniku ich autokorekty. Przyczyną unieważnienia uchwał było m.in. przekroczenie uprawnień wynikających z delegacji ustawowych w zakresie wprowadzenia zwolnień z podatków konkretnie wskazanych podmiotów, nieprawidłowego ustalenia wysokości stawek podatków czy też błędów w zakresie określenia wejścia w życie uchwał podatkowych. W uchwałach z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi naruszenie prawa polegało głównie na błędach przy ustalaniu metody i wysokości stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości. Występowały także przypadki nieprawidłowego ustalania wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości.

W przypadku uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu 8 z nich obarczonych było nieprawidłowościami, z czego 7 uchwał zostało unieważnionych (6 w części, 1 w całości) a w stosunku do jednej Kolegium umorzyło postępowanie nadzorcze. Nieprawidłowości polegały głównie na wprowadzeniu zapisów modyfikujących normy ustawowe lub wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

W 2020 r. Spośród 110. 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. W wyniku postępowania sądowego skarga jednostki została oddalona w całości. Gmina zaskarżyła wyrok do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który do końca 2020 roku nie wydał rozstrzygnięcia w tej sprawie.

## **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 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie nie rozpatrywało żadnej sprawy dotyczącej sporządzenia wspomnianego raportu.

## **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 2020 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 oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a także 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 2020 r. składy orzekające RIO w Lublinie wydały 1 992 opinie o dokumentach podlegających opiniowaniu zgodnie z art. 13 ustawy o rio. Zdecydowaną większość stanowiły opinie pozytywne, które stanowiły 94% ogółu wydanych opinii. W 2020 r. składy orzekające nie wydały żadnej opinii negatywnej.

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 2020 r. do Kolegium Izby wpłynęło jedno odwołanie od uchwały składu orzekającego w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy, które zostało odrzucone przez Kolegium Izby z uwagi na jego wniesienie przez podmiot nieuprawniony.

WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba wydanych opinii				
	Razem	Charakter wydanych opinii			
		pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
<b>2020 r. - ogółem</b>	<b>1 992</b>	<b>1 879</b>	<b>112</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
możliwości spłaty kredytów lub pożyczek	140	139	1	0	0
projektów uchwał budżetowych jst	242	207	35	0	0
informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	243	225	18	0	0
sprawozdań z wykonania budżetu jst	243	208	35	0	0
wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	243	243	0	0	0
możliwości wykupu papierów wartościowych	11	11	0	0	0
możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej	187	186	1	0	0
uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium	1	1	0	0	0
projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	242	221	20	1	0
możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	206	205	1	0	0
prawidłowości planowanej kwoty długu	234	233	1	0	0
programu postępowania naprawczego	0	0	0	0	0

Najwięcej uwag składy orzekające zgłaszały do projektów uchwał budżetowych na 2021 r., projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, sprawozdań z wykonania budżetu za 2019 rok i informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2020 r.

Projekty budżetów jst obarczone były błędami dotyczącymi m. in.: niezapewnienia wystarczającej kwoty wydatków na realizację niektórych zadań ujętych w projekcie uchwały w sprawie wpf, nieprawidłowej wielkości zaplanowanej kwoty rezerwy ogólnej lub rezerwy na zarządzanie kryzysowe (w zaniżonej wysokości), określenia w treści projektu uchwały zbyt niskiego limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, braku określenia źródeł pokrycia deficytu.

Uwagi do projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych dotyczyły głównie rozbieżności co do źródeł pokrycia deficytu w porównaniu z projektem uchwały budżetowej, zaplanowania limitu wydatków na przedsięwzięcia w kwocie wyższej niż wynikająca z projektu uchwały budżetowej oraz braku objaśnień wartości przyjętych dla dalszych lat prognozy. W stosunku do projektu wieloletniej prognozy finansowej jednej z gmin skład orzekający wniósł zastrzeżenia wydając opinię pozytywną z zastrzeżeniami. Uwagi dotyczyły planowanej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2022 r. - wydatki bieżące przewyższały dochody bieżące, co skutkowało niezachowaniem relacji z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W opiniach z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2020 r. i o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2019 rok zwracano uwagę m. in. na: występowanie zobowiązań wymagalnych, zapłatę odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań, dokonanie wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia, niskie wykonanie wydatków związanych z profilaktyką alkoholową i przeciwdziałaniem narkomanii.

W 2020 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**

Plan kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na 2020 r. obejmował 60 kontroli kompleksowych i 45 kontroli problemowych. Plan kontroli kompleksowych został zrealizowany, przy czym 6 z nich rozpoczętych w 2020 r. zakończono w 2021 roku.

Spśród 60. kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego 4 przeprowadzono w powiatach ziemskich, jedną w mieście na prawach powiatu, jedną w gminie miejskiej, 5 w gminach miejsko-wiejskich i 49 w 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, w tym mających wpływ na poziom długu publicznego, gospodarowanie majątkiem oraz kwestie związane z rachunkowością i sprawozdawczością.

Spśród zaplanowanych na ten okres 45. kontroli problemowych rozpoczęto i zakończono 30.



W trakcie roku 2020 r. inspektorzy Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO w Lublinie, w związku z ogłoszonym na terenie kraju stanem epidemii, w celu zminimalizowania ryzyka zarażenia COVID-19, przeprowadzali kontrole częściowo w jednostkach, a częściowo zdalnie z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Sytuacja epidemiczna zmusiła do bieżącej analizy i podejmowania niestandardowych rozwiązań, zmierzających do zapewnienia możliwości zrealizowania planu kontroli (w zależności od sytuacji przeprowadzanie kontroli w odmiennej formule - w Izbie (lub zdalnie) i w ograniczonym czasie – w kontrolowanych jednostkach). W związku ze stanem epidemii i przypadkami zakażenia wirusem pracowników tak tutaj Izby jak i kontrolowanych jednostek, nie przeprowadzono wszystkich planowanych kontroli problemowych.

Izba przeprowadziła 30 kontroli problemowych w jednostkach organizacyjnych jst, w tym w 26. jednostkach budżetowych, w 2. zakładach budżetowych i w 2. samorządowych osobach prawnych (instytucjach kultury). Tematyka kontroli problemowych dotyczyła najczęściej rachunkowości oraz realizacji planu finansowego, w tym m.in. zagadnień związanych z dokonywaniem wydatków na wynagrodzenia nauczycieli za czas strajku.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych kierownicy i pracownicy kontrolowanych jednostek informowani byli o stwierdzonych nieprawidłowościach, z wyjaśnieniem ich istoty, przyczyn oraz podstaw prawnych do ich sformułowania. Nieprawidłowości ujawnione w czasie kontroli przeprowadzonych w 2020 r. przez RIO w Lublinie skutkowały skierowaniem do kierowników kontrolowanych jednostek 1 558 wniosków pokontrolnych.

W 2020 r. jedna jednostka samorządu terytorialnego skorzystała z prawa złożenia zastrzeżeń do pięciu wniosków pokontrolnych, z których 3 oddalono, a 2 uwzględniono.

W trakcie kontroli kompleksowych weryfikowano realizację wydanych uprzednio wniosków pokontrolnych. 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. W przypadku złożenia niekompletnego zawiadomienia do kierowników jednostek kierowano pismami przypominającymi o konieczności dopełnienia tego obowiązku. Kontrolowane jednostki przyjęły do realizacji skierowane do nich wnioski pokontrolne, co jest zjawiskiem pozytywnym, świadczącym o skutecznej realizacji zadań przez RIO oraz o zrozumiałym redagowaniu zaleceń co do sposobu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości.

Wpływające do Izby wnioski i sygnalizacje o ewentualnych nieprawidłowościach w gospodarce finansowej jst były, w miarę możliwości organizacyjnych, badane – w zakresie ustawowych kompetencji RIO – podczas prowadzonych kontroli. W 2020 r. zweryfikowano w ich trakcie 13 informacji o nieprawidłowościach, w których poruszono zagadnienia dotyczące zatrudniania pracowników (2), wydatków i zamówień publicznych (6), dotacji oświatowych (2) oraz dochodów budżetowych (3). Z zarzutów zawartych w tych informacjach o nieprawidłowościach, potwierdzonych zostało 4, częściowo 3 a w 6. przypadkach nie zostały one potwierdzone.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie przeprowadzonych w 2020 r. kontroli, doprowadziły do uszczuplenia środków publicznych oraz wydatkowania tych środków z naruszeniem prawa na kwotę ok. 1 021 tys. zł, a ich najczęstszymi przyczynami były: niesprawdzanie/nieprawidłowe sprawdzanie deklaracji podatkowych, niezachowanie powszechności opodatkowania, nieprawidłowe ustalanie wysokości zobowiązań podatkowych, dopuszczenie do przedawnienia należności budżetowych, nieprawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji, dokonywanie wydatków niezgodnie z przepisami prawa.

Kontrolując prawidłowość sporządzania 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. W ich efekcie zaniżono dane w 30 jednostkach (na kwotę 510 917,05 zł), zaś zawyżono w 24 (na kwotę 441 993,24 zł).

Najczęstsze nieprawidłowości stwierdzone w trakcie przeprowadzonych w 2020 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/nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych,
- niepodejmowanie skutecznych czynności zmierzających do wyegzekwowania należnych dochodów,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy,
- nieprawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji,
- nieprzestrzeganie przepisów w zakresie zamówień publicznych,
- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości.

RIO w Lublinie w wyniku działalności kontrolnej skierowała jedno zawiadomienie do prokuratury dotyczące kontroli przeprowadzonej w 2020 r. Przedmiotem tego zawiadomienia było dokonania istotnej zmiany umowy o udzielenie zamówienia publicznego polegającej na zmianie (wydłużeniu) terminu jej realizacji, w sytuacji gdy nie udokumentowano okoliczności uzasadniających te zmiany.

Do Wojewody Lubelskiego skierowano 4 pisma (sygnały) 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.

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych skierowano 32 zawiadomienia o ujawnieniu czynów mogących skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które dotyczyły 42. czynów związanych z nieprawidłowym: udzielaniem zamówień publicznych, dokonywaniem wydatków - z przekroczeniem zakresu upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych

rodzajów wydatków, sporządzaniem sprawozdań, przeprowadzaniem inwentaryzacji, realizacją dochodów jst oraz udzielaniem dotacji

W 2020 roku z zakresu działania Wydziału Kontroli udzielono 34 odpowiedzi na wpływające do Izby pisma/sygnały o nieprawidłowościach, a także udostępniono 6 żądanych informacji publicznych. Organom ścigania, w ramach współpracy, w wyniku składanych wniosków przekazano 8. odpowiedzi, do których niekiedy dołączona była żądana przez te organy dokumentacja.

#### **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 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie wpłynęło 17 skarg na działalność organów stanowiących jst (dwie skargi przekazane zostały według właściwości do Wojewody Lubelskiego) i 4 na działalność organów wykonawczych (wszystkie przekazane według właściwości). Rozpatrzone przez Kolegium skargi zawierały wnioski o unieważnienie uchwał w sprawie: zasad ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek tej opłaty (11 skarg), zakresu uchwalenia budżetu i jego zmian (1 skarga) oraz w sprawie absolutorium (1 skarga). Dodatkowo dwie skargi dotyczyły trybu podejmowania uchwał. Po rozpatrzeniu skarg Kolegium Izby nie znalazło podstaw do kwestionowania zaskarżonych uchwał w 13 przypadkach, w pozostałych 2 orzekło nieważność zaskarżanych uchwał. Wszystkie skargi rozpatrzone zostały w prawem przewidzianym terminie.

Skargi były wnoszone głównie przez osoby fizyczne, w tym radnych.

#### **V. DZIAŁALNOŚĆ SZKOLENIOWA I INFORMACYJNA**

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 prowadzi tę działalność 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 2020 r. (w formie transmisji online) 3 szkolenia dla pracowników jst z następujących tematów:

- Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym i prawie upadłościowym i ich wpływ na dochodzenie należności publicznoprawnych, w tym podatkowych,

- Udzielanie zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych, w tym o wartości poniżej 30 tys. Euro według obowiązujących od 2021 roku przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego w świetle przepisów „nowego” Prawa zamówień publicznych..

Łącznie w 3. przeprowadzonych szkoleniach uczestniczyło 202. pracowników samorządowych. Wprowadzona w związku z obostrzeniami sanitarnymi forma szkoleń w wersji online nie spotkała się, wbrew pozorom, z większym zainteresowaniem jst. Co prawda pozwoliła na ograniczenie kosztów ich prowadzenia, ale w związku z ograniczoną frekwencją zmniejszeniu uległy planowane z tego tytułu dochody. Dla pracowników Izby zorganizowano 2 szkolenia z zakresu rachunkowości oraz zamówień publicznych.

Działalność informacyjna prowadzona była 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 2020 roku Izba udzieliła 56. odpowiedzi na pisemne zapytania nadzorowanych jst oraz innych uprawnionych podmiotów.

Tematyka udzielanych odpowiedzi była bardzo szeroka i dotyczyła, m. in.: zasad i form finansowania zadań jst, podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaciągania zobowiązań przez jst, sprawozdawczości budżetowej, zamówień publicznych, dotacji oświatowych oraz zasad funkcjonowania jst podczas epidemii COVID-19.

Izba udzielała również informacji w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W 2020 roku udostępniono 26 informacji w oparciu o przepisy tej ustawy. Z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej zgłaszały się głównie osoby fizyczne, organy społeczne i związkowe oraz prasa.

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 organizacyjno-prawną spraw prowadzonych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz regionalną komisję orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## VI. ZATRUDNIENIE

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w Izbie zatrudnione były 94 osoby (91,6 w przeliczeniu na pełne etaty), z tego 90% stanowiły osoby z wykształceniem wyższym. Kolegium Izby - łącznie z prezesem - liczyło 15 osób, w tym jeden członek pozaetatowy. W Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej pracowały 42 osoby, w Wydziale Informacji, Analiz i Szkoleń - 17, w Biurze - 18 i w obsłudze - 3.

Zatrudnienie w siedzibie Izby w Lublinie wynosiło 59 osób, a w zespołach zamiejscowych: w Białej Podlaskiej - 12, w Chełmie - 13 i w Zamościu - 10 osób.

W ciągu roku z Izby odeszło 9 pracowników (z Wydziału Kontroli - 4, z Biura - 1, z Kolegium - 3, z obsługi - 1). Rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło w wyniku porozumienia stron (zmiana pracy - 2 osoby, przejście na emeryturę - 3 osoby, inne - 1 osoba) oraz z powodu upływu okresu zatrudnienia (3 osoby). Zatrudniono 4 osoby, z tego 3 pracowników do Wydziału Kontroli i jedną osobę do Kolegium. W ciągu roku zmieniono charakter członkostwa w Kolegium trzem członkom Kolegium, przy czym dwóm z pozaetatowego na etatowy i jednej w odwrotnym kierunku, z etatowego na pozaetatowy.