

**Uchwała Nr 61/ 2011**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie**  
**z dnia 22 marca 2011 r.**

w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2010 r., w tym planu kontroli, działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno-szkoleniowej Izby.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie uchwała:

**§ 1**

Przyjmuje się sprawozdanie z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za 2010 r., w tym planu kontroli, działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno - szkoleniowej Izby, ujęte w załącznikach:

- 1) nr 1 – Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie oraz sprawozdania z działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno - szkoleniowej Izby w 2010 r.,
- 2) nr 2 – Informacja opisowa z wykonania budżetu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. i
- 3) nr 3 – Zestawienia liczbowe.

**§ 2**

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Izby.

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik Nr 1 do uchwały  
Nr 61/2011 Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Lublinie z 22 marca 2011 r.

**Sprawozdanie z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy, w tym planu kontroli oraz z działalności kontrolnej, nadzorczej i informacyjno – szkoleniowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w 2010 roku.**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie w 2010 r. obejmowała nadzorem 209 gmin (w tym 16 miast, 22 miasta-gminy i 171 gmin wiejskich), 4 miasta na prawach powiatu, 20 powiatów ziemskich, 1 województwo samorządowe oraz 12 prowadzących działalność związków komunalnych. Liczba nadzorowanych jest nie zmieniła się od początku funkcjonowania trójstopniowego podziału administracji w Polsce (od 1999 r.), natomiast liczba związków komunalnych funkcjonujących na terenie województwa ulegała częstym zmianom, jednak ustabilizowała się na poziomie z 2007 r.

Zatrudnienie w RIO według stanu na 31 grudnia 2010 r. wyniosło 103 osoby (98 w przeliczeniu na pełne etaty), z tego 85,7 % z wykształceniem wyższym. Kolegium Izby – łącznie z prezesem – liczyło 15 osób, w tym jeden członek nieetatowy. W Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej pracowały 44 osoby, w Wydziale Informacji, Analiz i Szkoleń – 20 osób (łącznie z dwoma informatykami), w biurze pracowało 16 osób i w obsłudze – 7 osób. Zatrudnienie w siedzibie Izby w Lublinie wynosiło 64 osoby, w Zespołach Zamiejscowych w Białej Podlaskiej – 11 osób, w Chełmie – 12 osób i w Zamościu – 14 osób.

W ciągu roku 2010 w składzie Kolegium Izby zaszły zmiany, w związku z wyborem na prezesa Izby jednego z członków Kolegium – powstał wolny etat na członka Kolegium w Zespole Zamiejscowym w Zamościu, natomiast jeden z nieetatowych członków Kolegium z siedziby w Lublinie przeszedł na emeryturę. Przepływ pracowników Izby obejmował 8 zwolnień, w tym 4 pracowników Wydziału Kontroli i 3 pracowników Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń oraz 6 przyjęć: 3 pracowników do Wydziału Kontroli i 1 do Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń. Rozwiązania stosunku pracy w 6 przypadkach nastąpiły w wyniku porozumienia stron, w 1 przypadku – odwołania i w 1 przypadku – w wyniku śmierci pracownika.

## **Działalność kontrolna Izby**

Plan kontroli na 2010 r. został przyjęty uchwałą Nr 105/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, a zmieniony uchwałą Nr 131/2010 i obejmował łącznie 61 kontroli kompleksowych. Sześć z zaplanowanych na 2010 r. kontroli kompleksowych zakończono w 2011 r.

W 2010 r. przeprowadzono 91 kontroli problemowych (m.in. w zakresie rachunkowości, wydatków bieżących), z czego 59 kontroli dotyczyło zagadnień związanych z osiągnięciem przez jednostki samorządu terytorialnego średnich wynagrodzeń nauczycieli oraz ustaleniem i wypłatą jednorazowych dodatków uzupełniających. Kontrola tego nowego zagadnienia, od lutego 2010 r. w toku kontroli kompleksowych, przeprowadzana w urzędach jst oraz w jednostkach organizacyjnych – biurach obsługi oraz szkołach i przedszkolach - spowodowała wzrost liczby kontroli problemowych w stosunku do lat ubiegłych.

W 2010 r. przeprowadzono 21 kontroli doraźnych (ich tematyka najczęściej dotyczyła dokonywania wydatków, udzielania zamówień publicznych i zarządzania mieniem komunalnym), w tym 10 kontroli przeprowadzono na wniosek organów ścigania.

Realizację wydanych wniosków pokontrolnych sprawdzano w trakcie kontroli kompleksowych oraz przeprowadzonych kontrolach sprawdzających (8).

Pracownicy Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO uczestniczyli w 8 szkoleniach, w tym w 3 szkoleniach wewnętrznych organizowanych w ramach Wydziału. Szkolenia dotyczyły ustawy o finansach publicznych, wynagrodzeń nauczycieli, zamówień publicznych, zmian w rachunkowości budżetowej, dyscypliny finansów publicznych, zasad przeprowadzania kontroli i dokumentowania jej wyników, zasad finansowania zadań własnych w zakresie kultury fizycznej i sportu, podatków i pomocy publicznej.

W związku z ustaleniami kontroli Regionalna Izba Obrachunkowa skierowała 5 wniosków do organów ścigania. Podstawą zawiadomień było głównie dopuszczenie do przedawnienia zobowiązań podatkowych wskutek niepodejmowania konsekwentnych czynności zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w stosunku do podatników.

W wyniku kontroli do rzecznika dyscypliny finansów publicznych skierowano 70 zawiadomień o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przez popełnienie czynów określonych w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dotyczyły one 40 kontrolowanych jednostek).

Po przeprowadzonych w 2010 r. kontrolach o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z właściwością rzeczową, poinformowano:

Wojewodę Lubelskiego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd Kontroli Skarbowej, Lubelską Fundację Rozwoju (po jednej sygnalizacji).

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2010 r. w 48 gminach stwierdzono nieprawidłowości przy sporządzeniu sprawozdań Rb-PDP, polegające na błędnym wykazaniu skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, tj. ustalono zaniżenia tych danych ogółem o kwotę 1.946.468,52 zł, zaś zawyżenia ogółem na kwotę 623.522,59 zł.

W 2010 r. do RIO w Lublinie do czasu sporządzenia tego sprawozdania (tj. do 21 marca 2010 r.) wpłynęło 18 decyzji Ministra Finansów w sprawie zmniejszenia wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej, w związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami przy sporządzeniu sprawozdań Rb-PDP, o kwotę ogółem 1.160.639 zł.

Wydział Kontroli na bieżąco sprawdzał wywiązywanie się przez kontrolowane jednostki z obowiązku złożenia zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, stąd nie było sytuacji niezłożenia takich informacji. W przypadku złożenia niekompletnego zawiadomienia, do jednostek w 2010 r. skierowano 20 pism przypominających o konieczności dopełnienia tego obowiązku.

We wnioskach pokontrolnych wskazano nieprawidłowości, które doprowadziły do uszczuplenia środków publicznych na kwotę ok. 1.890 tys. zł. Najczęstszymi przyczynami tych nieprawidłowości było: dopuszczenie do przedawnienia podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych, ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami, nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych, niezachowanie powszechności opodatkowania, nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

W roku 2010 Wydział Kontroli wykorzystywał w trakcie 25 kontroli program ACL; w porównaniu do roku 2009 (przeprowadzono 7 kontroli przy użyciu tego programu). Głównym zagadnieniem badanym z wykorzystaniem ACL była powszechność opodatkowania podatkiem od środków transportowych; w tym zakresie stwierdzono nieopodatkowanie środków transportowych na łączną kwotę 89.984,11 zł, z czego 5.308,30 zł zostało wpłacone przez podatników podczas przeprowadzanych kontroli na skutek podjęcia działań przez organy podatkowe. Zagadnieniem kontrolowanym z wykorzystaniem programu było także badanie przestrzegania zasady dokonywania wydatków w granicach posiadanych upoważnień, gdzie stwierdzono dokonanie wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem upoważnienia w łącznej kwocie 453.474,42 zł. ACL wykorzystywano także do analizy prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej. Stwierdzono między innymi przypadki

niezachowania chronologii zapisów dzienników, dokonywania zapisów w ewidencji księgowej już po zamknięciu ksiąg rachunkowych, niezachowanie zgodności zapisów na koncie 133 „Rachunek budżetu” z księgowością banku. Z wykorzystaniem programu ACL zbadano tematykę dotyczącą ustalania i dochodzenia należności Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Lublinie. Zestawiając prace geodezyjne wykonane przez WBGiTR w Lublinie zgłoszone do Starostwa Powiatowego w Zamościu (dane z odpowiedniej ewidencji nieprowadzonej przez starostwo) z ewidencją faktur wystawionych przez WBGiTR, ustalono, że w przypadku 27 prac geodezyjnych zgłoszonych do starostwa WBGiTR nie wystawiło faktur i nie dochodziło należności z tytułu ich wykonania na rzecz podmiotów zewnętrznych (nieprawidłowość dotyczyła 5,6% wszystkich prac geodezyjnych zgłoszonych przez WBGiTR do starostwa powiatowego w Zamościu w okresie objętym kontrolą).

W wyniku przyjęcia przez kontrolowane jednostki wniosków pokontrolnych do realizacji bądź podjęcia działań w związku z ustaleniami kontroli jeszcze w trakcie ich trwania (po udzieleniu przez kontrolujących stosownego instruktażu) doprowadzono do powstania korzyści finansowych (oszczędności, pożytków finansowych) na kwotę około 354 tys. zł

Najczęstszymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w trakcie przeprowadzonych w 2010 r. kontroli było:

- nieprawidłowe lub niekompletne opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości,
- naruszenie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych,
- naruszenie przepisów w zakresie sprzedaży nieruchomości gminnych,
- 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 zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat),
- nieprawidłowe udzielanie lub rozliczanie dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych,
- w zakresie zamówień publicznych: nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia, nieprawidłowe sporządzenie ogłoszenia, niewłaściwe ustalanie treści SIWZ.

W wyniku kontroli prowadzonych w 2010 r. wydano 2110 wniosków pokontrolnych. W 2010 r. 4 kontrolowane jednostki złożyły zastrzeżenia do 5 wniosków pokontrolnych, a jedna jednostka kwestionowała wystąpienie w całości. Wszystkie zastrzeżenia oddalono.

Wydane wystąpienia pokontrolne na bieżąco publikowane były na stronach internetowych Izby.

### **Działalność nadzorcza**

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej podlegają uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W 2010 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęło 9.184 uchwał i zarządzeń organów jst, z czego 36,6 % stanowiły zarządzenia i uchwały organów wykonawczych. Były to głównie zarządzenia i uchwały w sprawie zmian w budżecie (2.483) oraz pozostałe zarządzenia i uchwały (493).

Łącznie w liczbie uchwał i zarządzeń organów jst w 2010 r. 9.074 uchwały i zarządzenia (98,7 %) były zgodne z prawem (w 2009 r. – 99,3 %). Nieistotne naruszenie Kolegium wskazało w 24 uchwałach i zarządzeniach (0,3 %), w 24 przypadkach (0,3 %) wszczęte postępowanie w sprawie istotnego naruszenia prawa zostało umorzone w wyniku skorygowania przez jst wskazanych nieprawidłowości, 58 uchwał i zarządzeń (0,6 %) zostało unieważnionych (w tym 37 – w części i 21 – w całości). W 4 przypadkach w badanych uchwałach i zarządzeniach wskazano naruszenie prawa bez unieważnienia (0,1 %); przypadki te dotyczyły uchwał i zarządzeń podjętych w zakończonym już roku budżetowym, a ocenie nadzorczej poddane w roku następnym.

Z poddanych nadzorowi uchwał i zarządzeń 7.849 dokumentów (85,5 %) nadeszły gminy, 881 (9,6 %) – powiaty, 296 (3,2 %) – miasta na prawach powiatu, 102 (1,1 %) – województwo samorządowe i 56 (0,6 %) – związki komunalne. Uchwały i zarządzenia organów gmin w 98,7 % nie naruszały prawa, w 22 uchwałach i zarządzeniach Kolegium wskazało nieistotne naruszenie prawa, w 23 przypadkach wszczęte postępowanie umorzono, 49 uchwał i zarządzeń zostało unieważnionych (34 w części i 15 w całości), a w 4 przypadkach uchwały i zarządzenia nie zostały unieważnione mimo obciążenia naruszeniem prawa (wpłynęły po zakończeniu roku budżetowego). Uchwały i zarządzenia

powiatów w 98,6 % zgodne były z prawem, w 1 przypadku wszczęte postępowanie umorzono, 3 uchwały unieważniono w części, a 6 w całości. Spośród uchwał i zarządzeń organów miast na prawach powiatu oraz województwa samorządowego 100,0 % dokumentów było zgodnych z prawem. W przypadku uchwał organów związków komunalnych tylko w jednym przypadku stwierdzono nieistotne naruszenia prawa.

**Uchwały budżetowe** jst w 98,8 % zgodne były z prawem, w dwóch uchwałach (gmina oraz związek) Kolegium wskazało nieistotne naruszenie prawa, a w przypadku jednej uchwały gminy unieważniono ją w części. W 2010 r. nie było przypadku ustalenia przez Kolegium budżetu jst. Nieprawidłowości w uchwałach budżetowych dotyczyły głównie braku wyodrębnienia kwot dochodów bieżących i majątkowych, kwot wydatków dotyczących funduszu sołeckiego oraz zaplanowania rezerw celowych w nieodpowiedniej wysokości.

Uchwały i zarządzenia wprowadzające **zmiany budżetu** (4.919) w 99,8 % zgodne były z prawem. W stosunku do 4 uchwał i zarządzeń wszczęte postępowanie umorzono, żadna z uchwał nie została unieważniona. Cztery uchwały i zarządzenia badane po zakończeniu roku budżetowego dotknięte były istotnym naruszeniem prawa, jednak nie zostały unieważnione (z powodu wygaśnięcia budżetu Kolegium wskazało na naruszenie prawa). Tylko w przypadku uchwał i zarządzeń organów gmin stwierdzono naruszenie prawa, dokumenty pozostałych typów jst były w 100 % zgodne z prawem.

Wskazane przez Kolegium przypadki nieprawidłowości – występujące w uchwałach i zarządzeniach w sprawie zmian w budżetach – dotyczyły m. in. dokonania przez organ wykonawczy zmian wysokości wydatków na wynagrodzenia bez upoważnienia udzielonego mu przez organ stanowiący, dokonania zmian wydatków między działami czy też zwiększenia planu wydatków budżetu z tytułu subwencji powstałej w wyniku podziału rezerw.

W 2010 r. Kolegium Izby zbadało 243 uchwały w sprawie **absolutorium** dla organu wykonawczego – 2 w sprawie nieudzielenia absolutorium za 2009 r. i 241 – w sprawie udzielenia absolutorium. W 3 przypadkach jst nie podjęła żadnej uchwały z uwagi na brak rozstrzygnięcia w głosowaniu kwestii absolutorium. Jedna uchwała w sprawie udzielenia absolutorium została unieważniona w całości.

Uchwały w sprawie zaciągnięcia **kredytów i pożyczek** zaliczanych do długu publicznego (391 uchwał) w 98,5 % zgodne były z prawem, w przypadku 2 uchwał organów stanowiących Kolegium unieważniło je w całości. Wskazane przypadki istotnego naruszenia prawa polegały na zaciąganiu pożyczki długoterminowej na konkretne zadanie w kwocie przekraczającej jego wysokość ujętą w budżecie.

W 2010 r. Kolegium zbadało ponadto 15 uchwał w sprawie emisji **obligacji**, 14 uchwał w sprawie **udzielenia pożyczek**, 21 uchwał w sprawie **zaciągania zobowiązań w zakresie**

**podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący** (jedna uchwała została unieważniona w całości) oraz 13 uchwał w sprawie **udzielenia poręczeń**. Poza wymienionym przypadkiem wszystkie te uchwały uznano za zgodne z prawem.

Uchwały w sprawie określenia zakresu i zasad przyznawania **dotacji** oraz stawek dotacji udzielonych dla jednostek organizacyjnych jst (26 uchwał) w 100 % uznane zostały przez Kolegium jako zgodne z prawem.

Wśród 89 uchwał w sprawie **zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych** tylko 73,5 % zgodnych było z prawem. W trzech uchwałach wskazano nieistotne naruszenie prawa, w przypadku jedenastu uchwał wszczęto postępowanie, które zostało umorzone po usunięciu przez jst wskazanych nieprawidłowości, 24 uchwał zostało unieważnionych w części, a 11 – w całości. Do nieprawidłowości, którymi dotknięte były uchwały jst należało: określenie w uchwale sankcji z tytułu niewykonania zaleceń pokontrolnych (co wykracza poza delegację art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty), uzależnienie przekazania dotacji od złożenia comiesięcznej informacji o faktycznej liczbie uczniów, nieokreślenie „podstawy udzielenia dotacji” co stanowi faktycznie niewypełnienie dyspozycji art. 90 ust. 4 ustawy przez organ stanowiący gminy, nieustalenie trybu i zakresu rozliczania przekazanych dotacji, nieustalenie trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

Spośród zbadanych w 2010 r. 577 uchwał w sprawie **podatków i opłat**, do których stosuje się ustawę – Ordynacja podatkowa, 97,9 % uchwał uznanych zostało przez Kolegium jako zgodne z prawem, w przypadku 2 uchwał wszczęto postępowanie umorzone po usunięciu przez jst wskazanych nieprawidłowości, 7 uchwał zostało unieważnionych w części, a 2 – w całości.

Przyczyną wszczęcia postępowania i jego umorzenia lub unieważnienia uchwał było głównie: wykazywanie przez jst zawyżonych stawek od niektórych kategorii pojazdów w podatku od środków transportowych w stosunku do ustalonych w obwieszczeniu Ministerstwa Finansów, wyznaczenie dwóch różnych stawek w stosunku do tego samego przedmiotu opodatkowania, nieprecyzyjne określenie przedmiotu zwolnienia czy też błędne zapisanie w uchwale jej terminu wejścia w życie.

Pozostałe uchwały i zarządzenia (2.086) w 99,1 % zgodne były z prawem, w stosunku do 4 Kolegium stwierdziło nieistotne naruszenie prawa, 5 uchwał unieważniono w części, a 4 – w całości. W przypadku 4 uchwał wszczęto postępowanie zostało umorzone.

Przypadki istotnego naruszenia prawa wskazane przez Kolegium w tych uchwałach i zarządzeniach dotyczyły m.in.: błędnego zapisu w uchwale o likwidacji rachunku dochodów własnych dotyczącego przekazania na wyodrębniony rachunek niewykorzystanych środków



finansowych, określenia przez organ stanowiący zasad i trybu udzielania i rozliczania pomocy finansowej, czym naruszono przepisy art. 216 ust. 2 pkt 5 oraz art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Mimo że spośród 9.184 uchwał i zarządzeń organów jst przekazanych do RIO w Lublinie w ramach nadzoru, w 116 dokumentach Kolegium dopatrzyło się naruszenia prawa, z czego 37 uchwał i zarządzeń unieważniono w części, a 21 – w całości, w 2010 r. żadne rozstrzygnięcie Kolegium nie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. WSA podjął natomiast rozstrzygnięcie dotyczące uchwały zaskarżonej w 2009 r., w którym uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Izby, wobec czego RIO w Lublinie skierowało skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Składy orzekające RIO w Lublinie wydały w 2010 r. 1.833 opinie o dokumentach podlegających opiniowaniu zgodnie z art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W 1.512 przypadkach opinie te były pozytywne, w 313 – pozytywne z uwagami i w 8 przypadkach wydano opinie negatywne. Z ogólnej liczby wydanych opinii, 409 opinii dotyczyło możliwości spłaty kredytów i pożyczek, 246 – projektów budżetów na 2011 r., 246 – informacji o przebiegu realizacji budżetu w I połowie 2010 r., 246 – sprawozdań z wykonania budżetu za 2009 r., 246 – wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego za 2009 r., 10 – możliwości wykupu papierów wartościowych, 2 – nieudzielenia absolutorium, 246 – projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, 182 – możliwości sfinansowania deficytu.

Prawie wszystkie wydane opinie w sprawie możliwości spłaty kredytów i pożyczek były pozytywne, jedynie dwie z nich zawierały uwagi składu orzekającego; 366 wniosków w sprawie wydania takich opinii nadeszły gminy, 36 – powiaty, 6 – miasta na prawach powiatu i 1 – samorząd wojewódzki.

Opinie o przedkładanych projektach budżetów wraz z objaśnieniami w 158 przypadkach (64,2 %) były pozytywne, a w 87 opiniach zawarto uwagi dotyczące: zbędnego powołania w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku, gdy w treści uchwały rada miejska nie korzysta z określonej tym przepisem kompetencji do ustalenia maksymalnej wysokości pożyczki i poręczeń udzielanych przez burmistrza w roku budżetowym, niepotrzebnego dołączenia informacji o stanie mienia komunalnego, którą obecnie sporządza się do sprawozdania z wykonania budżetu (art. 267 ust. 1 pkt 3 ufp), ujęcia w załączniku dotyczącym wydatków na programy i projekty realizowane przy współudziale środków z budżetu Unii Europejskie wydatków realizowanych w roku 2011 i latach następnych, które powinny być wykazane w załączniku „Przedsięwzięcia” do wieloletniej prognozy finansowej, utworzenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie niższej od określonej w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

(Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.), błędnego zapisu dotyczącego wejścia w życie (zapisano, że wchodzi w życie z dniem podpisania natomiast uchwała organu kolegialnego jakim jest rada gminy może wejść w życie tylko z dniem podjęcia, z dniem podpisania mogą wchodzić w życie zarządzenia organu jednoosobowego – burmistrza), niewyodrębnienia w planie dochodów i wydatków budżetu jst dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jst odrębnymi ustawami (zgodnie z art. 237 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), ujęcia w projekcie budżetu paragrafów wydatków "474 Zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych" i "475 Zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji", które obowiązywały do dnia 31 grudnia 2010 roku, braku określenia w treści uchwały dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na ochronę środowiska i gospodarki wodnej, użycia w stosunku do dochodów gromadzonych na wydzielonych rachunkach dochodów oświatowych jednostek budżetowych nieaktualnego już sformułowania „dochodów własnych jednostek budżetowych”, błędnego klasyfikowania wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

W odniesieniu do jednego projektu budżetu została wydana opinia negatywna, z uwagi na fakt, że przy jego opracowaniu nie zachowano wymogów określonych w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Informacje o przebiegu wykonania budżetów w I półroczu 2010 r. w 172 przypadkach zaopiniowane zostały pozytywnie, a w 74 przypadkach sformułowane zostały uwagi (62 w odniesieniu do informacji nadesłanych przez organy gminy, 5 – powiatów, 1 – miasta na prawach powiatu, 1 – województwa samorządowego i 5 – związków komunalnych). Sformułowane przez składy orzekające uwagi odnosiły się do przypadków przekroczenia zaplanowanego w budżecie poziomu wydatków, braku informacji o poziomie zobowiązań jednostek posiadających osobowość prawną podlegających nadzorowi jst, zaciągania zobowiązań przekraczających limity upoważnień i dopuszczenia do zapłacenia odsetek karnych. Uwagi dotyczyły również braku wyjaśnienia przyczyn wystąpienia wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych lub wysokiego poziomu należności wymagalnych, braku wyjaśnienia przyczyn niskiego stopnia wykonania planu wydatków inwestycyjnych.

Opinie w sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2009 r. w 191 przypadkach były pozytywne i w 55 – pozytywne z uwagami. Uwagi zostały sformułowane w stosunku do 44 sprawozdań przedłożonych przez organy gmin, 4 – powiatów, 1 – miasta na prawach powiatu, 1 – samorządu województwa i 5 – związków komunalnych. W uwagach tych wskazywano na zaangażowanie wyższe od planu wydatków budżetowych, co wskazywało na

przekroczenie uprawnień co zaciągania zobowiązań, niewykonanie żadnych wydatków na przeciwdziałanie narkomanii, wykazanie wydatków na pomoc finansową i rzeczową udzielaną innym jst pomimo braku wpływu do RIO uchwał w tym zakresie. Zwrócono również uwagę na wysoki poziom zobowiązań i należności wymagalnych. W opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2009 r., podobnie jak w opiniach o informacjach w sprawie realizacji budżetów w I półroczu 2010 r., zwrócono również uwagę na przypadki rozbieżności między danymi dotyczącymi planu, zawartymi w sprawozdaniach budżetowych i w uchwałach budżetowych nadesłanych w ramach nadzoru, oraz na niezgodności między danymi zawartymi w różnych sprawozdaniach i na błędy klasyfikacyjne.

Wnioski komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium w 238 przypadkach zostały zaopiniowane pozytywnie, w 8 – pozytywnie z uwagami. Uwagi sformułowano w odniesieniu do 5 wniosków komisji rewizyjnych rad gmin, 1 – powiatów i 2 - związków.

W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu składy orzekające sformułowały uwagi w odniesieniu do 2 analiz nadesłanych z projektem budżetu gmin. Zwrócono w nich uwagę na budzące wątpliwości planowanie jako źródło finansowania deficytu na 2011 rok wolnych środków na rachunku bankowym co przed zakończeniem roku poprzedzającego rok budżetowy jest ryzykowne, gdyż wykonanie budżetu roku 2010 może spowodować, że wielkość tych środków na rachunku bankowym będzie mniejsza.

Wydawane po raz pierwszy w 2010 r. opinie o przedkładanych projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych w 156 przypadkach były pozytywne, a w 85 opiniach zawarto uwagi dotyczące: przedstawiania danych dotyczących 2010 r. według przewidywanego wykonania (kwoty niezgodne zarówno z danymi ze sprawozdań za III kwartał 2010, jak i z danymi wynikającymi z ostatnich uchwał zmieniających budżet), zawyżania relacji długu i spłat zadłużenia do planowanych dochodów z uwagi na niewyodrębnienie w danych dotyczących przychodów, rozchodów i kwoty długu części środków związanych z programami i projektami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zaplanowania w dochodach majątkowych dochodów ze sprzedaży majątku we wszystkich latach, na które sporządzono prognozę co wydaje się nierealne (zabrakłoby mienia do sprzedaży), braków formalnych polegających na nieuzupełnieniu danych dot. okresu realizacji planowanych przedsięwzięć oraz łącznych nakładów finansowych przedsięwzięć, braku wyszczególnienia w kwotach planowanych wydatków ogółem wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego, co jest wymagane przepisem art. 226 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w załączniku do projektu - „(...) do wysokości limitów zobowiązań określonych w tym załączniku”, pomimo że jst nie zaplanowała realizacji przedsięwzięć w latach objętych wieloletnią prognozą finansową, braku zachowanej

relacji wymaganej przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych: wydatki bieżące budżetu powinny być wyższe niż planowane dochody bieżące.

W 2010 r. do RIO w Lublinie nie wpłynęły odwołania organów jst od opinii składów orzekających, a działalność kontrolna i nadzorcza nie ujawniły zjawisk przesądzających o konieczności przygotowania raportu o stanie finansów jst.

### **Działalność informacyjno-szkoleniowa**

W 2010 r. wydano jeden zeszyt problemowy zawierający omówienie wykonania budżetu jst województwa lubelskiego w 2009 r. Do jst drogą elektroniczną wysłano również kwartalne informacje prawne o zmianach w przepisach prawa i o orzecznictwie sądów. W 2010 r. do RIO napłynęło 85 zapytań, na które udzielono jednostkom samorządu terytorialnego pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień. Liczba wyjaśnień telefonicznych udzielonych przez pracowników RIO szacowana jest na około 5 tys.

Zgodnie z ramowym planem pracy zorganizowano szkolenia dla pracowników jst na temat: zasad funkcjonowania spółek prawa handlowego, sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, zmian w przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz wieloletniej prognozy finansowej i projektu budżetu na 2011 r. Ponadto – w związku z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych – zorganizowano dla pracowników jst warsztaty dotyczące sporządzania prognozy kwoty długu.

Łącznie w 5 przeprowadzonych w 2010 r. szkoleniach dla pracowników jst uczestniczyło 913 pracowników jst województwa lubelskiego. Szkolenia przygotowali i prowadzili – poza jednym szkoleniem – pracownicy Izby.

Szkolenia dla pracowników RIO obejmowały szkolenia wewnętrzne, seminaria organizowane przez inne podmioty wyspecjalizowane w takiej działalności oraz udział w spotkaniach organizowanych przez RIO w Lublinie. Pracownicy RIO uczestniczyli w 17 szkoleniach zewnętrznych, przeszkolonych zostało 50 osób. Szkolenia dotyczyły m. in. podatku dochodowego od osób fizycznych, podatków lokalnych i pomocy publicznej, kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, klasyfikacji wydatków strukturalnych, sprawozdawczości budżetowej, udostępniania informacji publicznej, udostępniania danych osobowych, rachunkowości budżetowej. Ponadto pracownicy Izby uczestniczyli w warsztatach dla ekspertów, trenerów i konsultantów systemu BeSTi@.

Zgodnie z przyjętym ramowym planem pracy realizowane były pisemne opracowania wewnętrzne. Zespół obsługi prawnej przekazywał informacje o zmianach w przepisach prawa i o orzecznictwie sądów, upowszechniane były interpretacje przepisów prawa wydawane przez jednostki centralne, przygotowano też zestawienia dotyczące stopnia zadłużenia jst.

## **Kontrola zarządcza RIO w Lublinie w 2010 roku**

W roku 2010 w Izbie funkcjonowały procedury kontroli zarządczej zgodne ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszonymi w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84), na które składało się szereg zarządzeń, regulaminów, instrukcji (łącznie z zakresami czynności pracowników) wprowadzonych w celu zapewnienia realizacji celów i zadań Izby w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

W zakresie pierwszej grupy standardów kontroli zarządczej, obejmującej system zarządzania jednostką i jej organizację, w roku 2010 funkcjonował regulamin organizacyjny Izby określający zadania poszczególnych komórek organizacyjnych zgodnie z podziałem głównych zadań ustawowych izby (standard 3). W Izbie kładzie się nacisk na przestrzeganie przez pracowników wartości etycznych (standard 1), w tym celu w zakresach czynności pracowników podkreśla się wagę etyki zachowań pracowników, wprowadzono także nowe zasady przeprowadzania kontroli i dokumentowania jej wyników, gdzie zawarto postanowienia mające na celu zapewnienie bezstronności pracowników Izby oraz zagwarantowanie właściwego poziomu etycznego podczas wykonywania obowiązków służbowych. W miarę możliwości finansowych Izby, pracownicy podnosili w roku 2010 swoje kwalifikacje podczas szkoleń. W Izbie funkcjonował w sposób właściwy system delegowania uprawnień (w formie odpowiednich upoważnień), który pozwalał na zapewnienie ciągłości działalności jednostki (standard 4).

Druga grupa standardów realizowana była w roku 2010 przez planowanie i weryfikację działalności Izby w zakresie jej podstawowych zadań (standard 5 i 6), w szczególności przez plany kontroli kompleksowych.

Kierownictwo Izby na bieżąco prowadziło identyfikację oraz analizę ryzyka (standard 7-9). W przypadku przekroczenia akceptowalnego poziomu ryzyka podejmowano działania mające na celu jego ograniczenie. Zarządzanie ryzykiem opierało się na informacjach wewnętrznych, a także na źródłach zewnętrznych, w tym wynikach kontroli zewnętrznych Izby. W 2010 roku kontrolę przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli oraz MSWiA. Kontrole nie wykazały znaczących uchybień w działalności Izby, stąd kierownictwo Izby ocenia system kontroli zarządczej jako funkcjonujący w sposób prawidłowy.

Mechanizmy kontroli zarządczej, wskazane w trzeciej grupie standardów kontroli zarządczej Ministra Finansów, są w Izbie wdrożone i funkcjonowały w roku 2010. Dokumentację systemu kontroli zarządczej stanowiły procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz inne dokumenty wewnętrzne (standard 10). Określają one mechanizmy nadzoru (standard 11), zarówno w zakresie działalności merytorycznej (przykładem jest system weryfikacji wystąpień pokontrolnych Izby przez głównych inspektorów, naczelników

wydziału, prezesów Izby, system zatwierdzania przez naczelnika wydziału programów kontroli z punktu widzenia prawidłowości dokonania analizy przed kontrolnej itp.) jak i gospodarki finansowej. Obowiązywały także procedury zapewniające ciągłość działalności (standard 12), np. system zastępstw pracowników kluczowych. Jako przykład budowy systemu kontroli zarządczej w roku 2010 (przy właściwym zarządzaniu ryzykiem) można wskazać decyzje dotyczące funkcjonujących w Izbie sieciowych systemów informatycznych. Ze względu na sprzęt i oprogramowanie niespełniające wymogów ciągłej i nieprzerwanej pracy (bardzo częste awarie, występujące w związku z tym przerwy w dostępie do danych na serwerze) w 2010 r. podjęto decyzję o wymianie sprzętu sieciowego i oprogramowania (ze względu przekroczony akceptowalny poziom ryzyka) w celu zapewnienia ciągłości działalności systemów informatycznych oraz zapewnienia realizacji celów i zadań Izby w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. W chwili obecnej nowy sprzęt jest już zainstalowany. W Izbie funkcjonowały także mechanizmy zapewniające właściwą ochronę zasobów (standard 13), w postaci np. zapewnienia ubezpieczeń majątkowych, instrukcji inwentaryzacyjnej, zasad oceny przydatności składników majątku ruchomego do dalszego użytkowania, powierzenia odpowiedzialności materialnej za mienie ruchome, zabezpieczenia newralgicznych miejsc takie jak archiwum, serwerownia itp. Wdrożone są szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych (standard 14), przede wszystkim w postaci instrukcji obiegu i kontroli dokumentów oraz zasad (polityki) rachunkowości oraz zasad nadzoru w zakresie gospodarowania środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności i celowości. W roku 2010 rozpoczęto prace nad wdrożeniem nowych zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w systemach informatycznych i nowych zasad zabezpieczenia tych systemów (standard 15), co jest powiązane z wymianą serwerów i oprogramowania.

W ramach czwartej grupy standardów kontroli zarządczej wprowadzone są mechanizmy wewnętrznego obiegu informacji (standard 16 i 17), w postaci np. Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów oraz zasad przeprowadzania kontroli i dokumentowania jej wyników. Wprowadzono mechanizmy zewnętrznej wymiany informacji (standard 18), np. zarządzenie Prezesa Izby w sprawie udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Standard ten realizowany jest także przez mechanizmy informatyczne przekazywania sprawozdań.

System kontroli zarządczej w roku 2010 był na bieżąco oceniany przez kierownictwo Izby (standard 19-20).

Podsumowując, w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie w roku 2010 funkcjonowały procedury kontroli zarządczej zapewniające realizację zadań Izby w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.