



**Sprawozdanie z działalności  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Zielonej Górze  
(część I)**

Sprawozdanie z działalności  
Regionalnej Komisji Orzekającej  
(część II)

oraz

Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych  
(część III)

**w roku 2018**

Zielona Góra, 2019 r.

# Część I

## Działalność Regionalnej Izby Obrachunkowej

### I. Organizacja i zasady działania Izby

#### 1. Zadania, zasięg terytorialny i struktura organizacyjna Izby

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych nad samorządem terytorialnym wykonującym zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych, związków komunalnych i stowarzyszeń, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, a także innych podmiotów w zakresie wykorzystania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Podstawowymi aktami prawnymi określającymi pozycję ustrojową i funkcjonalną regionalnych izb obrachunkowych są Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> (art. 171) i ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>. Konstytucja RP stanowi, że izby są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kryterium legalności. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych określa zadania, zasady działania i organizację izb. Reguluje proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników wykonujących czynności kontrolne oraz przysługujące im prawa, a także stanowi o kompetencjach izb w zakresie nadzoru.

Kompetencje i zadania izb wynikają również z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> (ufp) oraz ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego<sup>4</sup> w Polsce.

Do ustawowych zadań Izby, wynikających z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należą:

- nadzór nad działalnością JST i ich związków w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- udzielanie wyjaśnień w trybie art. 13 ustawy,

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.

<sup>3</sup> j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 506); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 511); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 512).

- prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- kontrola formalna i rachunkowa sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej JST na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom JST powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
- opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami.

Do zadań izby, na podstawie odrębnych przepisów, należą również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących JST – art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>,
- sporządzanie, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>6</sup>, zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności i zobowiązań, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji funduszy celowych posiadających osobowość prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ), samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, otrzymanych od JST które są dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym,
- sporządzanie, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych na podstawie sprawozdań łącznych otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdań zbiorczych w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego,
- sprawdzanie pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowości przedłożonych przez gminy wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, sporządzonych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych<sup>7</sup> i przekazywanie ich do ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- udostępnianie i publikowanie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup>, w urzędowym publikatorze teleinformatycznym, Biuletynie Informacji Publicznej, informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą,

<sup>5</sup> J.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.

<sup>6</sup> J.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

<sup>8</sup> J.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.

– przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów JST, sporządzanych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów JST, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP<sup>9</sup>.

W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych określono, że izby są państwowymi jednostkami budżetowymi, nad działalnością których nadzór sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organizacja wewnętrzna i zasady funkcjonowania izb wynikają z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>10</sup>.

W roku 2018 Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze obejmowała swym zasięgiem 112 jednostek, w tym:

- 80 gmin,
- 2 miasta na prawach powiatu,
- 12 powiatów ziemskich,
- 1 samorząd województwa,
- 17 związków komunalnych (w tym 13 związków międzygminnych, 3 związki powiatowo-gminne i 1 związek międzypowiatowy)<sup>11</sup>.

Organem Izby jest **Kolegium Izby** W skład Kolegium wchodzi – Prezes Izby jako Przewodniczący Kolegium oraz etatowi członkowie Kolegium).

W Izbie funkcjonują:

- **Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej (WKGF),**
- **Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń (WIASz),** w ramach którego funkcjonuje **Obsługa Kolegium;**
- **Zespół Głównego Księgowego,**
- **Biuro Izby,** zapewniające obsługę administracyjną.

W strukturze Izby działa **Zespół Zamiejscowy w Gorzowie Wlkp.**

Obsługę Komisji Orzekającej i Rzecznika dyscypliny finansów publicznych zapewnia **Obsługa Komisji Orzekającej i Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.**

## 2. Zatrudnienie i kwalifikacje pracowników

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>12</sup>. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy. Procedurę naboru na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze

<sup>9</sup> J.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1911. z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1747.

<sup>11</sup> Liczba związków komunalnych- wg rejestru MSWiA; (<https://bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne.html>); budżet na rok 2018 uchwaliło 10 związków.

<sup>12</sup> J.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1915.

określa Zarządzenie Nr 7 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 21 września 2018 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w Izbie zatrudnionych było 49 pracowników (wg stanu na 31 grudnia 2017 r. – 47 pracowników). Przeciętne zatrudnienie w ciągu roku 2018 – wg sprawozdania Rb-70 – wyniosło 47 etatów. W roku 2018, w wyniku przeprowadzonego postępowania konkursowego, powołano 1 członka Kolegium, ponadto do pracy w Izbie przyjęto 1 osobę po zakończeniu stażu na podstawie skierowania przez Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze.

Gwarancją prawidłowej realizacji przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze ustawowych zadań są odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne pracowników Izby. Spośród zatrudnionych osób – 93,9% posiada wykształcenie wyższe, w tym w zakresie:

- prawa i administracji – 43,5%;
- nauk ekonomicznych – 41,3%;
- informatyczne - 4,3%;
- inne - 10,9%.

22 pracowników Izby posiada dyplom ukończenia (na jednym bądź kilku kierunkach) specjalistycznych studiów podyplomowych, głównie w zakresie finansów publicznych, prawa, rachunkowości, audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej, w tym w 2018 r. 1 osoba ukończyła specjalistyczne studia podyplomowe w zakresie rachunkowości. Ponadto: 2 osoby posiadają tytuł radcy prawnego, 1 osoba - uprawnienia adwokata, 1 osoba – uprawnienia audytora wewnętrznego.

W strukturze wiekowej – wg stanu na 31.12.2018 r. - najliczniejszą grupę stanowią pracownicy w wieku od 31 do 40 lat (32,7% ogółu zatrudnionych), a następnie: od 41 do 50 lat – 30,6%; od 51 do 60 lat – 26,5%; powyżej 60 roku życia – 8,2% oraz do 30 roku życia – 2,0%).

W roku 2018 w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze, na podstawie skierowania z Powiatowego Urzędu Pracy, staż absolwencki odbywała 1 osoba.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. spośród 9 etatowych członków Kolegium – 1 osoba posiada wykształcenie ekonomiczne, 4 osoby – posiadają wykształcenie prawnicze (w tym 2 osoby z uprawnieniami radcy prawnego); 4 osoby posiadają wykształcenie prawno-administracyjne.

Według stanu na koniec roku 2018 – 96,8% pracowników zatrudnionych w wydziałach WIAiSz i WKGF posiada wykształcenie wyższe, głównie ekonomiczne lub prawno-administracyjne.

### **3. Podnoszenie kwalifikacji i szkolenia pracowników RIO**

W roku 2018 pracownicy Izby uczestniczyli w konferencjach, szkoleniach i naradach o charakterze szkoleniowo-informacyjnym obejmujących m.in. zagadnienia: zmiany w ustawie o finansach publicznych, metodyka kontroli, zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, finanse samorządu terytorialnego – nadzór i kontrola, wykorzystanie aplikacji ACL w działalności kontrolnej, podatki i opłaty lokalne, rachunkowość budżetowa, WPF - sposoby prezentacji i analizy danych, budżet i sprawozdawczość JST, dyscyplina finansów publicznych, orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach samorządowych - wybrane zagadnienia, zmiany w ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych, ochrona danych osobowych, IT i bezpieczeństwo baz danych.

W 2018 r. zorganizowano ponadto – dla wszystkich pracowników Izby – 2 odrębne szkolenia w zakresie wdrożenia Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych (RODO).

Pracownicy Izby uczestniczą również w szkoleniach realizowanych w ramach działalności szkoleniowej RIO dla lubuskich jednostek samorządu terytorialnego (w 2018 roku zorganizowano 25 odrębnych szkoleń).

#### **4. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami**

Realizując ustawowe zadania RIO Zielona Góra współpracuje z wieloma organami państwa i innymi instytucjami.

Na podstawie sprawozdań, uchwał i zarządzeń JST, przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli oraz na podstawie badań ankietowych opracowywano analizy, zestawienia liczbowe oraz udostępniano zgromadzoną dokumentację wg potrzeb ww. podmiotom. Zadania te były wykonywane niezależnie od udzielania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niezależnie od działalności informacyjnej w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Ponadto, w ramach zadań realizowanych przez Krajową Radę RIO, członkowie Kolegium i pracownicy wydziałów merytorycznych na bieżąco (w miarę zapotrzebowania) przekazują uwagi do projektów aktów prawnych regulujących szeroko rozumianą gospodarkę finansową JST (w tym w szczególności: zmiany w ustawie o finansach publicznych, zmiany rozporządzeń w zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych).

## II. Kolegium Izby i Składy Orzekające

### 1. Działalność nadzorcza

W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze obejmowała uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, których katalog przedstawia załącznik Nr 1.

W roku 2018 Kolegium Izby na 30 posiedzeniach przeprowadziło badania w zakresie zgodności z prawem **6 093 uchwał i zarządzeń** organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków - dla porównania:

- w roku 2017 – 5 884 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2016 – 5 910 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2015 – 6 134 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2014 – 5 819 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2013 – 5 940 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2012 – 5 517 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2011 – 5 756 uchwał i zarządzeń,
- w roku 2010 – 5 045 uchwał i zarządzeń,

Z ogólnej liczby uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków objętych nadzorem w roku 2018 rozstrzygnięcia Kolegium Izby przedstawiają się następująco:

- przyjęte bez uwag	–	5 859,
- z naruszeniem prawa	–	234,
w tym:		
- z nieistotnym naruszeniem prawa	–	188,
- wszczęte postępowanie naprawcze umorzono (JST dokonała usunięcia błędów w wyznaczonym terminie)	–	2,
- stwierdzono nieważność w całości	–	18,
- stwierdzono nieważność w części	–	25.

W 1 przypadku stwierdzono – na podstawie art. 158 §2 Kpa – podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem prawa (dotyczy uchwały w sprawie zmiany budżetu podjętej w poprzednim roku budżetowym).

Większość uchwał budżetowych na rok 2018 podjęta została przed 31 grudnia 2017 roku – 102 uchwały; 3 budżety zostały uchwalone w terminie do 31 stycznia 2018 roku.

Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwalonych **budżetów** na rok 2018 przedstawiają się następująco:

ogółem – 105,

- przyjęte bez uwag – 94,
- z nieistotnym naruszeniem prawa – 10,
- z istotnym naruszeniem prawa – 1 (wszczęte postępowanie naprawcze umorzono w wyniku usunięcia błędów przez JST w terminie wskazanym przez Kolegium Izby).

W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich związkach rozstrzygnięcia dotyczące uchwał budżetowych na rok 2018 objętych postępowaniem nadzorczym przedstawiają się następująco:

Wyszczególnienie	Ogółem (kol.3+4)	Wyniki postępowania nadzorczego						
		bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa (kol.5+6+7)	z tego:			z tego:	
				z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne (kol.8+9)	nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>105</b>	<b>94</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
z tego:								
gminy	80	72	8	7	1	0	0	0
powiaty	12	11	1	1	0	0	0	0
miasta na prawach powiatu	2	2	0	0	0	0	0	0
samorząd województwa	1	1	0	0	0	0	0	0
związki międzygminne	7	6	1	1	0	0	0	0
związek powiatów	1	1	0	0	0	0	0	0
związki powiatowo-gminne	2	1	1	1	0	0	0	0

Stwierdzanymi nieprawidłowościami w 2018 roku były:

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Rodzaje nieprawidłowości (najczęściej występujące)
1.	budżetu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieprawidłowe ustalenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek niezgodnie z zał. o przychodach, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077);</li> <li>- nieprawidłowe określenie w części normatywnej uchwały źródeł pokrycia deficytu budżetu, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- niezgodność załącznika dot. planowanych dotacji budżetu gminy dla podmiotów należących i nienależących do sektora finansów publicznych z planem wydatków budżetu, co narusza art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- błędy rachunkowe</li> </ul>
2.	zmian budżetu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieprawidłowe przesunięcie środków z rezerwy ogólnej na wydatki planowane w §4010 „wynagrodzenia osobowe pracowników” – co narusza art.259 ust.3 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- nieprawidłowe określenie w części normatywnej uchwały źródeł pokrycia deficytu budżetu, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- niedokonanie zmiany limitu z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w związku ze zmianą kwoty przychodów, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- brak aktualizacji załącznika dot. planowanych dotacji budżetu gminy dla podmiotów należących i nienależących do sektora finansów publicznych, co narusza art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- niezgodność dochodów i wydatków w załączniku "Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami" z planem dochodów i wydatków budżetu;</li> <li>- niezgodność załącznika dot. dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień (umów) między JST - z planem dochodów i wydatków budżetu – co narusza art. 212 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- brak aktualizacji zapisu w części normatywnej uchwały budżetowej określającego plan dochodów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska – co narusza art. 212 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- brak aktualizacji zapisu w części normatywnej uchwały budżetowej określającego plan dochodów i wydatków związanych obsługą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – co narusza art. 212 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- brak dokonania stosownego zapisu w części normatywnej uchwały w związku ze zwiększeniem dochodów z opłat z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków z tego tytułu, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>o finansach publicznych;</li> <li>- błędy rachunkowe;</li> <li>- błędy klasyfikacyjne po stronie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów;</li> <li>- powołanie niepełnej lub nieprawidłowej podstawy prawnej uchwały;</li> </ul>
3.	wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niespełnienie relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- nieprawidłowa kwota długu;</li> <li>- w załączniku dotyczącym wykazu przedsięwzięć niezgodne z planem wydatków budżetu na 2018 r. określenie limitu wydatków majątkowych i bieżących na 2018 r. co narusza art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- nieprawidłowe określenie w załączniku dot. przedsięwzięć limitu zobowiązań w relacji do łącznych nakładów finansowych oraz sumy wydatków przyjętych w poszczególnych latach objętych prognozą, czym naruszono przepisy art. 226 ust. 3 pkt 3 i 5 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- brak określenia w WPF przeznaczenia prognozowanej nadwyżki budżetowej, czym naruszono przepisy art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- błędy rachunkowe;</li> <li>- niepełna podstawa prawna;</li> </ul>
4.	procedury uchwalania budżetu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej zawarto zapisy dotyczące procedury ustalania wzrostu wynagrodzeń pracowników samorządowych, co narusza art. 233 pkt 1, art. 234 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 39, art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2018, poz. 1260 z późn. zm.);</li> </ul>
5.	emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- w uchwale w sprawie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu postanowiono o przesunięciu terminów emisji na lata następne - nie podjęto natomiast stosownych uchwał w sprawie zmiany budżetu na rok 2018 i zmiany uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, które zawierałyby zmiany objęte uchwałą, co narusza art. 89 ust. 1 pkt 2-4, art.91 ust. 1, art. 211ust. 1 i2, art. 212 ust. 1pkt 2,4 i6 oraz art. 226 ustawy o finansach publicznych;</li> <li>- wskazanie niepełnej podstawy prawnej uchwały;</li> </ul>
6.	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	_____
7.	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	<ul style="list-style-type: none"> <li>- w uchwale w sprawie zaciągnięcia długoterminowej pożyczki z WFOŚiGW naruszono zasadę „uprzedniości budżetu” postanawiając o zaciągnięciu pożyczki w następnym roku budżetowym, przed uchwaleniem budżetu na ten rok, co narusza art. 89 ust. 1 pkt2, art.91 ust. 1, art. 211ust. 1 i 2,art. 212 ust. 1 pkt 2, 4 i6 ustawy o finansach publicznych</li> </ul>
8.	udzielania pożyczek	_____
9.	udzielania poręczeń	_____
10.	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	_____
11.1.	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	_____
11.2.	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieprawidłowe zapisy w uchwałach dotyczących dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych;</li> <li>- nieprawidłowe wskazanie, że dotacje przekazywane są na „rachunek bankowy wskazany przez podmiot prowadzący”, „na rachunek osoby prowadzącej przedszkole” – zamiast prawidłowo na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego,</li> <li>- zbyt wąskie uregulowanie w uchwale trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, co narusza art. 34 ust. 1, art. 38 ust. 1 ustawy</li> </ul>

		<p>z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz.2203 z późn. zm.);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieprawidłowa klauzula wejścia w życie uchwały – co narusza art.4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2017r., poz.1523 z późn. zm.).</li> <li>– w uchwale w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji dla podmiotów niepublicznych prowadzących żłobki oraz kluby dziecięce na terenie Gminy:</li> <li>– zobowiązano podmioty prowadzące do wyprzedzającego rok budżetowy podawania liczby dzieci, które mają być objęte opieką,</li> <li>– nie określono sposobu rozliczenia dotacji co narusza art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 603 z późn. zm.)</li> <li>– w uchwale w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie do budowy indywidualnych przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy wskazano m.in., że udzielone dofinansowanie będzie stanowić pomoc de minimis. Projekt badanej uchwały nie został jednak przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co narusza art. 7 ust 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 362);</li> <li>– w uchwale w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych służących ochronie powietrza z przekroczeniem delegacji ustawowej zawarto zapisy: "Sposób wykonania przedsięwzięcia inwestycyjnego, a także prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji podlega kontroli prezydenta w zakresie:       <ol style="list-style-type: none"> <li>1) stanu realizacji przedsięwzięcia;</li> <li>2) efektywności i rzetelności wykonania przedsięwzięcia;</li> <li>3) zgodności wydatkowania dotacji z celem, na który została przyznana"</li> </ol>       oraz "Poza wypadkami określonymi w przepisach powszechnie obowiązujących i w umowie, o której mowa w § 24 ust. 1 dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia wypłaty dotacji, jeżeli w okresie 5 lat od wykonania inwestycji wnioskodawca usunie (zdemontuje lub odłączy) nowe źródło ciepła lub zaprzestanie korzystania z niego i powróci do ogrzewania paliwem w poprzednim systemie", co narusza art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U z 2017 r. poz. 519z późn. zm.) oraz art.251 i252 w zw. z art. 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017r. poz. 2077z późn. zm.);</li> <li>– w uchwale w sprawie zasad udzielania dotacji celowych dla spółek wodnych, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu ich rozliczania zawarto zapisy dotyczące kontroli sposobu realizacji oraz prawidłowości wykorzystania dotacji, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego – co narusza art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne ( j.t. Dz.U. z 2017, poz. 1566 z późn.zm);</li> <li>– w uchwale w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków zawarto określenie sposobu rozliczenia i kontroli sposobu wykorzystania dotacji - co narusza art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2187 z późn. zm.);</li> <li>– nieprawidłowa podstawa prawna;</li> </ul>
12.1.	podatków i opłat lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w uchwale w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych:</li> <li>– podwyższono stawki podatku od środków transportowych w trakcie roku podatkowego,</li> <li>– ustalono stawkę w wysokości wyższej niż stawka maksymalna,</li> <li>– nieprawidłowo określono przedmiot opodatkowania, co narusza art. 8 art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2018r. poz. 1445 ze zm.);</li> <li>– nieprawidłowa klauzula wejścia w życie uchwały - co narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523);</li> <li>– w uchwale w sprawie zwolnień z podatku rolnego w 2018 roku postanowiono:</li> <li>– zwolnić z podatku rolnego „grunty rolne gospodarstw rolnych będących własnością osób fizycznych dotkniętych suszą w 2018 roku”, co stanowi zwolnienie przedmiotowo-podmiotowe i narusza art. 13e ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz.1892 z późn. zm.)</li> <li>– nie przesłano projektu uchwały -jako projektu programu pomocowego powodującego udzielanie pomocy de minimis - ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, co narusza art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach</li> </ul>

		<p>dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz. 362);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– w uchwale w sprawie zarządzenia poboru podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa;</li> <li>– uregulowano termin rozliczenia z pobranego podatku i opłat lokalnych, co narusza art. 6 ust. 12 i art.19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art.6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku i art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym oraz art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa;</li> <li>– niepełna podstawa prawna;</li> </ul>
12.2.	opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w uchwale w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:</li> <li>– nieprawidłowy zapis w pouczeniu, że w przypadku zmiany określonej w deklaracji ilości odpadów właściciel nieruchomości zarówno zamieszkałej jak i niezamieszkałej zobowiązany jest złożyć korektę deklaracji, zamiast prawidłowo nową deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia wystąpienia zmiany, co narusza art. 6m ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.);</li> <li>– brak określenia warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co narusza art. 6n ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.);</li> <li>– nieprawidłowa klauzula wejścia w życie – nadanie mocy wstecznej, co narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523);</li> <li>– w uchwale w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości na terenie gminy podwyższono w trakcie roku roczną ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, co narusza art. 6j ust.3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm.);</li> </ul>
13.	absolutorium	
14.	pozostałe uchwały i zarządzenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w uchwale w sprawie dopłat do 1 m<sup>3</sup> odprowadzanych ścieków wynikających z taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków na terenie Gminy uregulowano poza zakresem upoważnienia ustawowego kwestie przekazywania przedmiotowych dopłat oraz ich rozliczenia, co narusza art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2018 r.,poz. 1152 z późn. zm.);</li> <li>– bezprzedmiotowe podjęcie uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego, gdyż zadanie realizowane było na podstawie porozumienia, co narusza art. art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;</li> </ul>

## 2. Działalność opiniodawcza

W roku 2018 wydano łącznie 878 opinii, które dotyczyły następujących spraw:

- możliwości spłaty kredytu lub pożyczki (83 opinie),
- przedkładanych projektów budżetów JST i związków JST (105 opinii),
- przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. (105 opinii),
- sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2017 (105 opinii),
- wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (105 opinii),
- możliwości wykupu papierów wartościowych (23 opinie),

- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp) (87 opinii),
- projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (105 opinii),
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp) (64 opinie),
- prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp) (95 opinii),
- programu naprawczego (1 opinia).

Najczęściej występującymi nieprawidłowościami, sygnalizowanymi w roku 2018 przez składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, przy opiniowaniu spraw, o których mowa w art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych były:

**W opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu, wydanych na podstawie przyjętej przez JST (związek JST) wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej na rok 2018 (art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) –** Składy orzekające wydały dwie opinie pozytywne z zastrzeżeniami - jedna dotyczyła gminy, a druga powiatu ziemskiego. W pierwszym przypadku uwaga Składu Orzekającego dotyczyła tego, że jednostka samorządu zarówno w uchwale budżetowej, jak i w uchwalonej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2018-2033 zaplanowała - w związku z wysokim zadłużeniem Gminy i ryzykiem niespełnienia wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych – przeprowadzenie subrogacji zadłużenia. Zaplanowana restrukturyzacja części zadłużenia nie doszła do skutku, ponieważ postępowanie przetargowe zostało unieważnione. Powyższe w ocenie Składu Orzekającego powinno doprowadzić do wykazania w Wieloletniej Prognozie Finansowej (oraz w budżecie roku 2018) rzeczywistej wielkości spłaty rozchodów w roku 2018 i w latach kolejnych. Dopiero takie działanie umożliwiłoby Składowi Orzekającemu ocenę, czy przy planowanej wielkości dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów na rok 2018 i lata kolejne, Gmina spełniała będzie relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W drugim przypadku podstawę do sformułowania zastrzeżenia w opinii stanowiła sytuacja finansowa jednostki spowodowana postępowaniami administracyjnymi, sądowymi oraz egzekucyjnymi. Skład Orzekający stwierdził, że dalsza egzekucja administracyjna prowadzona względem jednostki samorządu może stanowić zagrożenie dla prawidłowej realizacji ustawowych zadań Powiatu, a także do niedochowania w latach 2018 i kolejnych, relacji wynikającej z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Pozostałe opinie w tej sprawie - były opiniami pozytywnymi.

**W opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu, wydanych na podstawie przyjętej przez JST (związek JST) wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej na rok 2019 (art. 230 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) –** do końca 2018 roku składy orzekające nie wydały opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu na podstawie przyjętej przez JST (związek JST) wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej na rok 2019.

**W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, wydanych na podstawie podjętej uchwały budżetowej na rok 2018 (art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)** - w stosunku do jednej jednostki samorządu terytorialnego składy orzekające wydały opinię pozytywną z zastrzeżeniem.

Uwagi dotyczyły planowanego poziomu spłaty długu w roku 2018 i w latach następnych (objętych Wieloletnią Prognozą Finansową jednostki) w porównaniu z dopuszczalnym poziomem spłaty długu dla danej JST.

Pozostałe opinie w tej sprawie - były opiniami pozytywnymi.

**W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, wydanych na podstawie podjętej uchwały budżetowej na rok 2019 (art. 246 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)** – do końca 2018 roku skład orzekający nie wydał żadnej opinii w tej sprawie.

**W opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (związku JST) za 2017 r.** - Składy Orzekające wydały trzy opinie pozytywne z zastrzeżeniami (w tym jedna z istotnym zastrzeżeniem), a także czternaście opinii pozytywnych z uwagami. Pozostałe opinie były opiniami pozytywnymi.

W pierwszym przypadku zastrzeżenie Składu Orzekającego dotyczyło zagrożenia dla prawidłowej realizacji gospodarki finansowej Gminy w roku 2018 i latach następnych, które spowodowane było bardzo wysokim poziomem zadłużenia Gminy (84,77% dochodów wykonanych), co w konsekwencji mogło spowodować obciążenie kolejnych lat spłatą zaciągniętych wcześniej zobowiązań zwrotnych. W opinii zwrócono uwagę na realne zagrożenie niespełnienia przez Gminę w latach kolejnych relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także na zagrożenie dla prawidłowej realizacji gospodarki finansowej Gminy w związku z wystąpieniem na koniec roku 2017 zobowiązań wymagalnych w wysokości 141 977,05 zł, a także na wykorzystanie na wydatki roku 2017 środków pochodzących z subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu 2017 r. na styczeń 2018 r.

Drugą opinię pozytywną z zastrzeżeniem Skład Orzekający wydał ze względu na to, że wbrew założeniom wynikającym z Programu Postępowania Naprawczego uchwalonego na lata 2014 - 2015 nie osiągnięto w 2017 roku zakładanych w Programie rezultatów. Zamiast zakładanego zmniejszenia wydatków oświatowych w roku 2017 nastąpiło ich zwiększenie, nie nastąpiło także zakładane zmniejszenie wydatków na zadania drogowe. Nie osiągnięto także zakładanego efektu finansowego w postaci zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia oraz składki od nich naliczane. W ocenie Składu Orzekającego Powiat powinien prowadzić racjonalną gospodarkę finansową poprzez planowanie wydatków z uwzględnieniem możliwości finansowych Powiatu (w roku 2017 zaplanowano i zrealizowano wydatki, także w formie dotacji, które nie są wydatkami obligatoryjnymi – tzn. wydatki na promocję, dotację na pomoc finansową, dotację na konserwację zabytków) oraz ich celowości, efektywności i gospodarności, tak aby zgromadzić środki, które można będzie przeznaczyć na rozchody wynikające z zawartych już umów.

Podstawę do sformułowania kolejnej opinii z istotnym zastrzeżeniem stanowiła sytuacja finansowa Powiatu spowodowana postępowaniami administracyjnymi, sądowymi oraz egzekucyjnymi.

Skład Orzekający stwierdził, że powiat działając poprzez swoje Organy powinien jak najszybciej podjąć działania mające na celu przygotowanie i uchwalenie programu restrukturyzacyjnego, tak by spełnić warunki do pozyskania pożyczki z budżetu Państwa. Dalsza egzekucja administracyjna prowadzona względem Powiatu może uniemożliwić funkcjonowanie Powiatu i stanowić zagrożenie dla prawidłowej realizacji jego ustawowych zadań. Działanie te mogą także doprowadzić do niezachowania przez Powiat w roku 2018 i latach następnych relacji wynikającej z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych

Do najczęściej formułowanych uwag składów orzekających wskazujących naruszenie prawa należały:

- wykorzystanie środków z subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu 2017 r. na styczeń 2018 r. – na sfinansowanie deficytu budżetu w roku 2017 oraz na spłatę w roku 2017 wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek – co naruszało art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
- udzielenie pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego – bez odrębnej uchwały, której obowiązek podjęcia wynika z przepisów art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych;
- wystąpienie na koniec roku budżetowego zobowiązań wymagalnych, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- nie zaplanowanie i braku realizacji wydatków w budżecie powiatu na zadania w rozdziale 92116 „Biblioteki”, co naruszało art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 574 z późn.zm.);

Pozostałe, najczęściej zgłaszane uwagi składów orzekających dotyczyły:

- błędów rachunkowych (np. przy określeniu wysokości planowanych i wykonanych dochodów i wydatków; przy określeniu wysokości planowanych i wykonanych dochodów z poszczególnych źródeł; przy określeniu planu oraz wysokości dotacji udzielonych z budżetu JST; przy określeniu planu i wykonania przychodów i rozchodów budżetu);
- błędów klasyfikacyjnych (np. przy klasyfikowaniu wydatków na fundusz wsparcia policji; przy wskazaniu rodzaju i klasyfikowaniu dotacji udzielonej z budżetu JST; przy klasyfikowaniu przychodów i rozchodów budżetu);
- niezgodności danych podanych przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniach statystycznych oraz w sprawozdaniu z wykonania budżetu JST (np. w zakresie wykonanych dochodów z poszczególnych źródeł; wykonanych wydatków budżetu, w rozbiciu na poszczególne podziały klasyfikacyjne; wysokości i rodzaju dotacji udzielonych z budżetu danej JST, wykonania kwot przychodów z tytułu wolnych środków);
- niezgodności danych podanych w poszczególnych załącznikach do sprawozdania (np. w załączniku dot. wydatków budżetu oraz w załączniku dotacyjnym; w załączniku dotyczącym dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych JST ustawami; w załączniku dot. wydatków budżetu oraz w załączniku zawierającym poniesione wydatki finansowane z wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz w załączniku dotyczącym wydatków budżetu finansowanych z dochodów z opłat za wydawane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych).

**W opiniach o przedłożonych przez komisje rewizyjne organów stanowiących JST (związku JST) – wnioskach w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego z tytułu wykonania budżetu w roku 2017** – w stosunku do jednej Gminy wydana została opinia negatywna, w stosunku także do Gminy wydano opinię pozytywną z uwagami. Pozostałe wydane opinie były opiniami pozytywnymi.

Podstawą do wydania w przedmiotowym zakresie opinii negatywnej, był fakt nie podzielenia przez Skład Orzekający stanowiska Komisji Rewizyjnej Rady Gminy wyrażonego w opinii tej Komisji o wykonaniu budżetu Gminy za rok 2017 oraz we wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy z tytułu wykonania budżetu za rok 2017. Zdaniem Składu Orzekającego z analizy wykonania budżetu Gminy za rok 2017 wynika, że zarówno dochody, jak i wydatki oraz przychody i rozchody wykonane zostały na wysokim poziomie, a także zachowana została relacja wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wydał pozytywną opinię dotyczącą wykonania budżetu Gminy w roku 2017, a uwagi do wykonania budżetu Gminy za rok 2017 dotyczyły bardzo wysokiego poziomu zadłużenia Gminy (72,7%) oraz wysokich należności wymagalnych. W powyższej opinii wskazano na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy w aspekcie zaciągania kolejnych zobowiązań zwrotnych. Opiniując negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Gminy Skład Orzekający zwrócił uwagę, na to że Komisja Rewizyjna dostrzegając szereg niepokojących tendencji w zarządzaniu finansami Gminy nie przedstawiła żadnego przykładu działania Burmistrza, które potwierdzałoby takie twierdzenie. Wskazano także na fakt, że uchwały w sprawie zaciągnięcia długoterminowych kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych podejmowane były - zgodnie z przepisami prawa – przez organ stanowiący JST.

W stosunku do jednej Gminy wydana została opinia pozytywna z uwagą, której podstawą była trudna sytuacja finansowa tego samorządu, wskazana w zastrzeżeniu do opinii o wykonaniu budżetu roku 2017 przez Skład Orzekający. Do powyższego zastrzeżenia nie odniosła się Komisja Rewizyjna w swoim wniosku.

Pozostałe wydane opinie były opiniami pozytywnymi.

**W opiniach w sprawie uchwał rady gminy o nieudzieleniu absolutorium** – w roku 2018 nie zostały podjęte przez organy stanowiące gmin uchwały o nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu.

**W opiniach o przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego (związku JST) za I półrocze 2018 r.** - W stosunku do trzech samorządów wydane zostały opinie pozytywne z zastrzeżeniami, a do osiemnastu samorządów informacja o wykonaniu budżetu w I półroczu 2018 roku zaopiniowana została pozytywnie z uwagami. Dla pozostałych samorządów – wydane zostały opinie pozytywne.

Stwierdzone, najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły:

- wysokiego poziomu należności wymagalnych i niskiej skuteczności podejmowanych przez samorząd działań w celu ich wyegzekwowania dla JST;

- wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych, których spłata przez JST może skutkować niezachowaniem relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych i art. 243 ustawy o finansach publicznych;
- posiadanie przez Gminę zobowiązań wymagalnych względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w Informacji oraz w budżetowych sprawozdaniach statystycznych (np. dotyczącymi planowanych i wykonanych dochodów i wydatków budżetu; wysokości planowanych i udzielonych dotacji z budżetu JST w I półroczu; wysokości planowanych i wykonanych przychodów i rozchodów budżetu);
- błędów klasyfikacyjnych i rachunkowych, które wystąpiły w przedstawionych Informacjach (np. wskazania błędnych działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu; podania błędnej wysokości wykonanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu);
- pominięcia części danych w sporządzonych tabelach i załącznikach do Informacji o przebiegu wykonania budżetu JST za I półrocze;
- nie zaplanowania i braku realizacji wydatków w budżecie powiatu na zadania w rozdziale 92116 „Biblioteki”, co naruszało art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 574 z późn.zm.);
- nieprzedstawienia informacji o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowej instytucji kultury uwzględniającej stan należności i zobowiązań jednostki, w tym wymagalnych- stosownie do art. 265 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;
- udzielenia pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego – bez odrębnej uchwały której obowiązek podjęcia wynika z przepisów art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych,
- wykazania w informacji o kształtowaniu się Wieloletniej Prognozy Finansowej za I półrocze 2018 roku danych niezgodnych w zakresie planowanych dochodów i wydatków oraz planowanego wyniku budżetu z uchwalonym budżetem lub ze sprawozdaniem budżetowym Rb-NDS za II kwartał 2018 r., lub też z ostatnio uchwaloną zmianą Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Opinia pozytywna z zastrzeżeniem została wydana ze względu na pogarszającą się sytuację finansową Gminy wpływającą na zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i na możliwość prowadzenia przez jednostkę prawidłowej gospodarki finansowej, a także na zagrożenie niespełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2018 i latach kolejnych. O trudnej sytuacji finansowej jednostki świadczą: wysoki poziom zadłużenia Gminy (na koniec II kwartału 2018 roku – 82,71% planowanych dochodów), obciążenie kolejnych lat wysoką spłatą zaciągniętych wcześniej zobowiązań tytułu kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu, a także stale rosące zobowiązania wymagalne. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby podjęło decyzje o zastosowaniu wobec Gminy instrumentu prawnego w postaci wezwania do programu postępowania naprawczego - na podstawie art.240a ustawy o finansach publicznych.

W stosunku do jednego powiatu wydana została opinia pozytywna z istotnym zastrzeżeniem, którego podstawą było zagrożenie realizacji zadań publicznych z uwagi na sytuację finansową tego samorządu po niekorzystnym zakończeniu sporu sądowego z Ministerstwem Finansów. Powyższy spór dotyczy nieprzekazania do budżetu Państwa pobranych przez powiat, w latach 2010-2011



dochodów z tytułu gospodarowania przez tą jednostkę samorządu majątkiem Skarbu Państwa oraz kolejnymi wydanymi przez Wojewodę Lubuskiego decyzjami o zwrocie dochodów z tego tytułu, których konieczność przekazania do budżetu Państwa skutkowałą będzie nie zachowaniem przez JST relacji z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz niemożliwością realizacji zadań publicznych.

Skład Orzekający także w stosunku do jednego związku międzygminnego wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniem w przedmiotowym zakresie. Przyczyną sformułowania zastrzeżenia był znaczący wzrost należności wymagalnych Związku. Skład Orzekający zwrócił uwagę na konieczność podjęcia przez Organy Związku natychmiastowych działań zmierzających do wyegzekwowania należności wymagalnych, także w celu niedopuszczenia do przedawnienia niektórych należności z końcem 2018 r.

**W opiniach o projektach uchwał budżetowych JST (związków JST) na rok 2019 -** W roku 2018 w przedmiotowym zakresie wydano jedną opinię negatywną, dwie opinie pozytywne z zastrzeżeniem (obie z istotnym zastrzeżeniem) oraz trzydzieści osiem opinii z uwagami.

Skład Orzekający sformułował opinię negatywną ze względu na to, że ze sporządzonej prognozy długu, stanowiącej integralną część projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wynikało, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczona z uwzględnieniem wielkości planowanych na koniec trzeciego kwartału roku 2018 nie została zachowana w latach 2019 i 2020.

Natomiast opinia z istotnym zastrzeżeniem związana była z trudną sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego, w tym z zagrożeniem realizacji zadań publicznych, po niekorzystnym zakończeniu sporu sądowego z Ministerstwem Finansów. Powyższy spór dotyczy nieprzekazania do budżetu Państwa pobranych przez powiat, w latach 2010-2011 dochodów z tytułu gospodarowania przez tą jednostkę samorządu majątkiem Skarbu Państwa, których konieczność zwrotu do budżetu Państwa skutkowałą będzie nie zachowaniem przez JST relacji z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Skład Orzekający zwracał uwagę na istnienie bardzo dużego ryzyka niezachowania przez jednostkę relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, szczególnie w latach 2019-2020. Wobec Powiatu są prowadzone czynności egzekucyjne dotyczące wyegzekwowania dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych za 2010 i 2011 rok. Istnieje także realne zagrożenie wszczęcia kolejnych postępowań egzekucyjnych (dotyczących zobowiązań Powiatu z tytułu opłat eksploatacyjnych za lata 2012 - 2013), ze względu na fakt, że kolejne skargi Powiatu są przez sądy administracyjne oddalane.

Druga opinia z istotnym zastrzeżeniem dotyczyła projektu uchwały budżetowej na rok 2019 Gminy będącej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Przyczyną sformułowania istotnego zastrzeżenia była pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy, zagrożenie realizacji zadań publicznych i możliwości prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę w 2019 roku i latach kolejnych oraz brak możliwości zachowania przez jednostkę samorządu relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazał, że całokształt realizacji gospodarki finansowej Gminy wymaga rygorystycznego przestrzegania założeń oszczędnościowych, naprawczych i restrukturyzacyjnych wynikających z przyjętego Programu Postępowania Naprawczego

Nieprawidłowości jakie wystąpiły w projektach, będące naruszeniami prawa dotyczyły:

- błędnego określenia limitu zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych – na cele, o których mowa w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych – mając na uwadze planowany wynik budżetu; planowaną wysokość spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułów wymienionych wyżej; poziom wydatków budżetu finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz planowaną wysokość przejściowego deficytu budżetu JST;
- nie określenia limitu zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych – na cele, o których mowa w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych pomimo zaplanowania przychodów z tych tytułów w budżecie;
- określenia celu na jaki planowane jest zaciągnięcie kredytów, pożyczek, emisja papierów wartościowych – w sposób sprzeczny z art.89 ust.1 ustawy o finansach publicznych;
- braku określenia planowanego wyniku budżetu oraz braku wskazania celu, na jaki przeznaczona ma zostać planowana nadwyżka budżetu JST;
- zaplanowania w projekcie uchwały budżetowej rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe – w wysokości niezgodnej z przepisami art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- zaplanowania w projekcie uchwały budżetowej rezerwy ogólnej w wysokości niższej niż to wynika z art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
- wykazania w części normatywnej uchwały błędnej wysokości prognozowanych dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” należy ujmować wyłącznie dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 0490) oraz wszystkie wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U z 2017 r. poz., 1289 z późn.zm);
- braku zaplanowania wydatków na obligatoryjne zadanie powiatu w postaci zorganizowania i prowadzenia co najmniej jednej powiatowej biblioteki publicznej, wynikające z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 o bibliotekach (j.t. Dz. U. 2018 poz. 574 z późn. zm.);
- braku funkcjonowania biblioteki publicznej jako samorządowej instytucji kultury, a w konsekwencji na nie zaplanowaniu wydatków w postaci dotacji podmiotowej w budżecie gminy w rozdziale 92116 „Biblioteki” – co narusza art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 574 z późn.zm.);
- niewyodrębnienia w uchwale budżetowej miasta na prawach powiatu wydatków w ramach obligatoryjnego budżetu obywatelskiego – zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U z 2018 r., poz. 994 z późn.zm).

Pozostałe, najczęściej stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w części normatywnej projektu uchwały budżetowej oraz w poszczególnych załącznikach i tabelach do projektu uchwały budżetowej (np. w tabelach zawierających planowane dochody i wydatki budżetu; w załączniku o dotacjach planowanych

do udzielenia z budżetu JST; w załączniku zawierającym planowane przychody i rozchody budżetu);

- zastosowania błędnej klasyfikacji budżetowej (np. przy klasyfikowaniu dochodów z poszczególnych źródeł; przy klasyfikowaniu planowanych przychodów i rozchodów; przy wskazaniu działu i rozdziału, w których planowane są określone dochody i wydatki);
- występujących błędów rachunkowych (np. przy określeniu wysokości planowanego deficytu budżetu JST; przy określaniu wysokości dochodów z poszczególnych źródeł oraz wysokości poszczególnych rodzajów wydatków; przy wskazywaniu wysokości dotacji planowanych do udzielenia z budżetu JST; przy wskazywaniu rodzaju planowanych dotacji z budżetu JST; w podaniu wysokości planowanych przychodów i rozchodów budżetu).

**W opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, wydanych na podstawie projektu uchwały budżetowej na rok 2019 (art. 246 ust. 1 ustawy o finansach publicznych)**

– w stosunku do jednej jednostki wydana została opinia negatywna, do jednej jednostki wydano opinię pozytywną z uwagami, a do 62 jednostek wydano opinie pozytywne.

Skład Orzekający sformułował opinię negatywną ze względu na to, że ze sporządzonej prognozy długu, stanowiącej integralną część projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wynikało, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczona z uwzględnieniem wielkości planowanych na koniec trzeciego kwartału roku 2018 nie została zachowana w latach 2019 i 2020.

**W opiniach o projektach wieloletnich prognoz finansowych JST (związków JST) na 2019 rok i lata następne** Składy Orzekające wydały jedną opinię negatywną, dwie opinie pozytywne z zastrzeżeniami (dwie opinie zawierały istotne zastrzeżenie), a także dwadzieścia trzy opinie pozytywne z uwagami. Pozostałe opinie były opiniami pozytywnymi.

Opinia negatywna dotyczyła sytuacji, w której relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczona z uwzględnieniem wielkości planowanych na koniec trzeciego kwartału roku 2018 nie została zachowana w Gminie w latach 2019 i 2020.

Natomiast opinia z istotnym zastrzeżeniem związana była z sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego, w tym z zagrożeniem realizacji zadań publicznych, po niekorzystnym zakończeniu sporu sądowego z Ministerstwem Finansów, związanego z nie przekazaniem do budżetu Państwa pobranych przez powiat, w latach 2010-2011 dochodów z tytułu gospodarowania przez tą jednostkę samorządu majątkiem Skarbu Państwa, których konieczność zwrotu do budżetu Państwa skutkowałą będzie nie zachowaniem przez JST relacji z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Skład Orzekający zwracał uwagę na istnienie bardzo dużego ryzyka niezachowania przez jednostkę, indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, szczególnie w latach 2019-2020.

Druga opinia z istotnym zastrzeżeniem dotyczyła projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019-2038 Gminy będącej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Przyczyną sformułowania istotnego zastrzeżenia była pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy, zagrożenie realizacji zadań publicznych i możliwości prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej

przez Gminę w 2019 roku i latach kolejnych oraz brak możliwości dochowania przez jednostkę samorządu relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto wskazać należy, że stwierdzone nieprawidłowości, mające charakter naruszenia prawa dotyczyły:

- podania błędnej kwoty długu na koniec 2018 roku, skutkującej błędnymi kwotami długu w kolejnych latach objętych prognozą;
- wykazania - niezgodnie z dyspozycją art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - krótszej niż okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, prognozy kwoty długu, stanowiącej integralną część Wieloletniej Prognozy Finansowej
- błędnych, niepełnych lub braku danych w kolumnie 14.1 – mając na uwadze podaną kwotę długu na koniec 2018 roku oraz dane podane w kolumnie 5.1;
- niezgodności danych w kolumnie 10 dotyczącej wysokości prognozowanej nadwyżki budżetu oraz w kolumnie 10.1 dotyczącej spłaty zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych z planowanej nadwyżki budżetu w związku z brakiem wskazania innego przeznaczenia nadwyżki budżetowej w objaśnieniach do WPF;
- niewykazania danych w poz. 11.2 „ wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego” w okresie roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych ( lata 2019-2022) - zgodnie z art. 227 ustawy o finansach publicznych;
- niezgodności kwoty wydatków na zadanie ujęte w Wykazie przedsięwzięć z kwotą wydatków zaplanowaną na to zadanie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na rok 2019.

Pozostałe, najczęściej stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku danych w wybranych pozycjach wieloletniej prognozy finansowej lub podania błędnych danych dotyczących, np. wysokości dochodów z wybranych źródeł, wysokości wydatków na poszczególne cele; planowanej wysokości przychodów budżetu);
- niezgodności kwot podanych w projekcie prognozy (innych niż wskazane w art. 229 ustawy o finansach publicznych) – z wielkościami podanymi w projekcie uchwały budżetowej (np. w zakresie podatków i opłat; wydatków inwestycyjnych kontynuowanych oraz nowych wydatków inwestycyjnych w poszczególnych latach, wydatków majątkowych w formie dotacji);
- wykazania innych źródeł pokrycia deficytu w projekcie uchwały budżetowej na 2019 r., a innych w Wieloletniej Prognozie Finansowej w roku 2019;
- wskazania limitu zobowiązań wyższego w stosunku do sumy limitów wydatków w poszczególnych latach realizacji przedsięwzięć lub podanych łącznych nakładów finansowych;

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

- Składy Orzekające wydały jedną opinię negatywną (dotyczącą możliwości spłaty kredytu długoterminowego), dwie opinie pozytywne z zastrzeżeniem (jedna odnośnie możliwości spłaty pożyczki długoterminowej, a druga dotycząca możliwości wykupu papierów wartościowych).

Opinia negatywna dotyczyła możliwości spłaty przez gminę kredytu długoterminowego przeznaczonego na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Przyczyną wydania negatywnej opinii w wyżej wymienionym zakresie była sytuacja finansowa Gminy, zagrożenie utrzymania płynności finansowej oraz niezachowanie

relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2018 i w latach kolejnych. Ponadto Kolegium Izby, wobec zagrożenia dla realizacji zadań publicznych oraz zdolności do prowadzenia prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę podjęło decyzję o zastosowaniu wobec Gminy instrumentu prawnego w postaci wezwania do programu postępowania naprawczego - na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych. Powyższa sytuacja wskazywała – w ocenie Składu Orzekającego – na to, że jednostka samorządu terytorialnego nie będzie posiadała zdolności spłaty kredytu długoterminowego będącego przedmiotem opinii.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wydał także jedną opinię pozytywną z zastrzeżeniem o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej. Opinia dotyczyła pożyczki na sfinansowanie zadania inwestycyjnego zaplanowanego w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy oraz w uchwalonym Programie Postępowania Naprawczego Gminy. Przedmiotowe zadanie było częścią projektu realizowanego w latach 2016 - 2018, a – zdaniem Składu Orzekającego - wydatki związane z realizacją tego zadania z uwagi na wcześniej zaciągnięte przez Gminę zobowiązania związane z realizacją tego projektu oraz w celu utrzymania trwałości realizowanego projektu – mogły zostać sfinansowane pożyczką, której dotyczyła przedmiotowa opinia. Istotnym także był fakt, że wydatki, których finansowanie planowane było z opiniowanej pożyczki długoterminowej, miały zostać zrefundowane Gminie w roku 2019. Skład Orzekający wskazywał, że w sytuacji pogarszającej się płynności finansowej Gminy jednostka powinna wdrażać działania oszczędnościowe i restrukturyzacyjne oraz nie podejmować nowych inwestycji bez możliwości zabezpieczenia w budżecie środków własnych na ich realizację. Wskazywano, że Organy Gminy powinny bezwzględnie przestrzegać założeń przyjętych w Programie Postępowania Naprawczego, w tym realizować działania naprawcze, oszczędnościowe i restrukturyzacyjne oraz monitorować kształtowanie się poziomu długu jednostki.

Druga opinia pozytywna z zastrzeżeniem dotyczyła możliwości wykupu papierów wartościowych emitowanych przez Powiat, który w roku 2015 otrzymał pożyczkę z budżetu państwa – w trybie wynikającym z art. 224 ustawy o finansach publicznych - na spłatę zobowiązań z lat poprzednich. Przedmiotowa pożyczka zostanie spłacona w roku 2021 i w tym roku relacja wynikająca z art.243 ustawy o finansach publicznych będzie zachowana (z Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu wynika, że relacja ta nie jest zachowana przez Powiat w latach 2018-2020). Powiat zwrócił się do Ministerstwa Finansów - Departamentu Gwarancji i Poręczeń - o wyrażenie zgody na zaciągnięcie zobowiązania w postaci emisji przedmiotowych obligacji oraz na możliwość przekroczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia w roku 2021 r, a także o zmianę harmonogramu spłaty pożyczki z budżetu państwa. Na dzień wydawania przedmiotowej opinii Ministerstwo Finansów nie udzieliło odpowiedzi w wyżej wskazanych sprawach. Skierowano jedynie pismo do Starosty Powiatu, z którego wynika, że w celu rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na emisję obligacji Ministerstwo oczekuje na dostarczenie opinii regionalnej Izby obrachunkowej o możliwości spłaty planowanej do przeprowadzenia emisji obligacji. Skład Orzekający wskazał, że pisemna zgoda Ministerstwa jako pożyczkodawcy powinna nastąpić przed podpisaniem umowy o emisję obligacji, po przekazaniu stosownych dokumentów przez Powiat. Brak takiej zgody spowoduje konieczność zmiany uchwały budżetowej Powiatu na rok 2018 oraz uchylenie uchwały o emisji obligacji oraz zmianę Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu na lata 2018-2028. Ponadto podkreślono bezwzględną

konieczność spłaty zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z podpisanymi umowami, realnego planowania dochodów i wydatków Powiatu, które umożliwiałyby efektywne i zgodne z przepisami prawa realizowanie zadań ustawowych jednostki oraz monitorowania długu Powiatu i związanego z nim wskaźnika ustawowego określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Pozostałe opinie wydane w przedmiotowym zakresie były opiniami pozytywnymi, niemniej jednak - w treści opinii składów orzekających formułowane były zalecenia dotyczące bieżącego analizowania realizacji dochodów oraz wydatków i na tej podstawie dokonywania odpowiedniej weryfikacji założeń budżetu w zakresie realizowanych zadań i wyniku budżetu. Wskazywano także na konieczność stałego monitorowania zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego i analizowania wpływu jego wysokości - na stopień i sposób wykonywania zadań, w celu zachowania relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – dla zapewnienia nieprzerwanego realizowania zadań przez JST.

**W opiniach dotyczących programu naprawczego** – w roku 2018 wydano jedną opinię o programie postępowania naprawczego – była to opinia pozytywna z uwagami. Skład Orzekający wskazał, że w Programie nie określono w jaki sposób będą monitorowane efekty planowanych działań naprawczych i oszczędnościowych oraz nie wskazano w jaki sposób o tych efektach będzie informowany organ stanowiący oraz Regionalna Izba Obrachunkowa. Podkreślono również, że zaplanowane działania naprawcze przyniosą efekty o tyle, o ile będą rygorystycznie przestrzegane działania naprawcze. Skład Orzekający zwrócił uwagę na bardzo wysokie wydatki z tytułu odsetek, szczególnie w latach 2018-2024, w których wydatki z tytułu odsetek przewyższają rozchody z tytułu spłaty zadłużenia. Ponadto wskazano, że zakładane w Programie działania w postaci zwolnień pracowników Urzędu Miejskiego, jednostek organizacyjnych Gminy oraz nauczycieli muszą być dokonywane z poszanowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Poza tym wskazano, że pozyskanie nowego finansowania zwrotnego jest konieczne w celu przeprowadzenia restrukturyzacji zadłużenia Gminy i dostosowania harmonogramu spłat do możliwości finansowych Gminy, po wdrożeniu działań naprawczych. Zaplanowano w Programie dwa warianty spłaty zadłużenia. Pierwszy wariant zakładał restrukturyzację zadłużenie poprzez emisję obligacji komunalnych w roku 2019. Drugi wariant, zakładał, że w przypadku gdyby nie udało się wyemitować powyższych obligacji, Gmina zwróciłaby się z wnioskiem o pożyczkę do budżetu państwa. Skład Orzekający podkreślił, że drugi z wariantów nie został w Programie szczegółowiej opisany ani poddany szerszej analizie.

W roku 2018 nie zostało wniesione odwołanie od opinii składów orzekających. Żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie zaskarżyła również rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium Izby do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W roku 2018 do Kolegium Izby jedna jednostka samorządu terytorialnego (Gmina Lubsko) zgłosiła zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Izby. Zastrzeżenia powyższe zostały w całości oddalone przez Kolegium Izby Uchwałą Nr 164/2018 z dnia 23 lipca 2018r.

W roku 2018 Kolegium Izby, działając na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wezwało jedną jednostkę (Gminę Lubsko) do opracowania programu postępowania naprawczego i przedłożenia go w celu zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Przyczyną wezwania Gminy Lubsko do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego była pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę Lubsko w 2018 roku i latach kolejnych oraz niezachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W 2018 roku sporządzono jeden Raport o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Gmina Lubsko) – na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Raport opublikowano na stronie podmiotowej BIP RIO Zielona Góra, a także przekazano organom jednostki. Organy jednostki nie wniosły zastrzeżeń (na podstawie art. 10a ust 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Pełną informację o rozstrzygnięciach nadzorczych badanych uchwał i zarządzeń oraz wydanych opiniach przedstawiają tabele nr 1 (załącznik nr 1) i nr 2 (załącznik nr 2).

## Informacja o uchwałach i zarządzeniach jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych w 2018 r. przez RIO

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń		Wyniki badania nadzorczego							
		Ogółem w 2018 r. (kol.5+6)	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa (kol.7+8+9+12)	z tego:			z tego:		inne rozstrzygnięcia <sup>13</sup>
						z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne (kol.10+11)	nieważne w części	nieważne w całości	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	105	x	94	11	10	1	0	0	0	0
2	zmian budżetu	3 751	2 803	3 626	125	123	1	0	0	0	1
3	wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	777	164	727	50	45	0	5	0	5	0
4	procedury uchwalania budżetu	5	0	4	1	0	0	1	0	1	0
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	40	0	30	10	8	0	2	1	1	0
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	28	x	28	0	0	0	0	0	0	0
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	113	4	112	1	0	0	1	0	1	0
8	udzielania pożyczek	15	15	15	0	0	0	0	0	0	0
9	udzielania poręczeń	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	624	6	600	24	1	0	23	18	5	0
12	podatków i opłat lokalnych	238	0	227	11	1	0	10	6	4	0
	w tym: opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	45	x	40	5	0	0	5	2	3	0
13	absolutorium	98	x	98	0	0	0	0	0	0	0
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	292	29	291	1	0	0	1	0	1	0
	<b>Ogółem</b>	<b>6 093</b>	<b>3 028</b>	<b>5 859</b>	<b>234</b>	<b>188</b>	<b>2</b>	<b>43</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>1</b>

<sup>13</sup> dotyczy uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczącego minionego roku budżetowego,



Tabela 2

## Wyniki działalności opiniodawczej i charakter wydanych opinii w 2018 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	Charakter wydanych opinii			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
	<b>2018 r. - ogółem</b>	<b>878</b>	<b>762</b>	<b>96</b>	<b>15</b>	<b>5</b>
1	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	83	81	0	1	1
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	105	64	38	2	1
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	105	84	18	3	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	105	88	14	3	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	105	103	1	0	1
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	23	22	0	1	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	87	86	0	1	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	105	79	23	2	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	64	62	1	0	1
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	95	93	0	2	0
	l) programu postępowania naprawczego.	1	0	1	0	0
<b>z tego:</b>						
	<b>2018 r. - gminy</b>	<b>702</b>	<b>614</b>	<b>76</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
2	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	75	73	0	1	1
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	80	48	30	1	1
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	80	65	14	1	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	80	69	10	1	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	80	78	1	0	1
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	20	20	0	0	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	72	71	0	1	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	80	59	19	1	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	54	52	1	0	1
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	80	79	0	1	0
	l) programu postępowania naprawczego.	1	0	1	0	0
	<b>2018 r. - powiaty</b>	<b>93</b>	<b>74</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>0</b>
3	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	6	6	0	0	0
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	12	7	4	1	0
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	12	8	3	1	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	12	7	3	2	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	12	12	0	0	0
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	3	2	0	1	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	8	8	0	0	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	12	9	2	1	0

	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	4	4	0	0	0
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	12	11	0	1	0
	l) programu postępowania naprawczego.	0	0	0	0	0
	<b>2018 r. - miasta na prawach powiatów</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
4	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	1	1	0	0	0
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	2	1	1	0	0
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2	2	0	0	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2	2	0	0	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2	2	0	0	0
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	0	0	0	0	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	2	2	0	0	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2	1	1	0	0
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	2	2	0	0	0
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	2	2	0	0	0
	l) programu postępowania naprawczego.	0	0	0	0	0
		<b>2018 r. - samorządy województw</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
5	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	1	1	0	0	0
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	1	1	0	0	0
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	1	1	0	0	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	1	1	0	0	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	1	1	0	0	0
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	0	0	0	0	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	1	1	0	0	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	1	1	0	0	0
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	1	1	0	0	0
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	1	1	0	0	0
	l) programu postępowania naprawczego.	0	0	0	0	0
		<b>2018 r. - związki międzygminne</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
6	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	0	0	0	0	0
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	7	4	3	0	0
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	7	5	1	1	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	7	6	1	0	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	7	7	0	0	0
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	0	0	0	0	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	3	3	0	0	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	7	6	1	0	0
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	2	2	0	0	0
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	0	0	0	0	0

	<b>2018 r. - związki międzypowiatowe</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	0	0	0	0	0
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	1	1	0	0	0
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	1	1	0	0	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	1	1	0	0	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	1	1	0	0	0
7	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	0	0	0	0	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	1	1	0	0	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	1	1	0	0	0
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	0	0	0	0	0
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	0	0	0	0	0
	<b>2018 r. - związki powiatowo-gminne</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	0	0	0	0	0
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	2	2	0	0	0
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2	2	0	0	0
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2	2	0	0	0
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2	2	0	0	0
8	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	0	0	0	0	0
	g) możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 3 ufp),	0	0	0	0	0
	h) uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium,	0	0	0	0	0
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2	2	0	0	0
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (art. 246 ust. 1 ufp),	1	1	0	0	0
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 ufp),	0	0	0	0	0

### III. Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej (działalność kontrolna oraz wykonanie rocznego planu kontroli)

#### 1. Realizacja planu kontroli

Liczbę i rodzaj planowanych i realizowanych kontroli przedstawia poniższa tabela:

Jednostki kontrolowane	Rodzaj i liczba kontroli				
	kompleksowe plan/realizacja	problemowe plan/realizacja	doraźne plan/realizacja	sprawdzające plan/realizacja	OGÓŁEM plan/realizacja
Gminy	21/21	7/7	-	-	28/28
Powiaty (ziemskie)	3/3	1/1	-	-	4/4
Województwo samorządowe	-	-	-	-	-
Pozostałe	-	6/6	-	-	6/6
<b>RAZEM</b>	<b>24/24</b>	<b>14/14</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>38/38</b>

#### 1. Kontrole kompleksowe

##### 1.1. Plan

Plan kontroli na rok 2018 został przyjęty uchwałą Nr 257/2017 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 15 listopada 2017 r. i przewidywał podjęcie w 2018 roku **24** kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- **3** powiatów (Międzyrzecki, Nowosolski, Strzelecko-Drezdenecki),
- **3** miast (Gozdnica, Nowa Sól, Żagań),
- **8** gmin miejsko – wiejskich (Kargowa, Kożuchów, Lubniewice, Lubsko, Ośno Lubuskie, Skwierzyna, Torzym, Wschowa),
- **10** gmin wiejskich (Bogdaniec, Deszczno, Gubin, Krzeszyce, Lubiszyn, Otyń, Pszczew, Siedlisko, Świdnica, Żary).

##### 1.2. Realizacja

Spośród podjętych w 2018 roku 24 kontroli kompleksowych, do dnia 19 grudnia 2018 roku zakończono kontrole **22** jednostek, tj. – **3** powiatów (Międzyrzecki, Nowosolski oraz Strzelecko-Drezdenecki), **2** miast (Nowa Sól, Żagań), **8** gmin miejsko – wiejskich (Kargowa, Kożuchów, Lubniewice, Lubsko, Ośno Lubuskie, Skwierzyna, Torzym, Wschowa) i **9** gmin wiejskich (Bogdaniec, Deszczno, Gubin, Krzeszyce, Lubiszyn, Otyń, Pszczew, Świdnica, Żary). Rozpoczęte w 2017 r. kontrole kompleksowe 2 jednostek, tj. Gminy Siedlisko oraz Miasta Gozdnica zostały zakończone odpowiednio 8 stycznia 2018 roku i 30 stycznia 2018 roku.

Opisana wyżej realizacja planu kontroli kompleksowych zapewnia wykonanie określonego w art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz na cztery lata kompleksowej kontroli gospodarki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego.

#### 2. Kontrole problemowe

##### 2.1. Realizacja

W 2018 roku przeprowadzono ogółem **14** kontroli problemowych, w tym 4 kontrole problemowe koordynowane.

Przeprowadzone kontrole dotyczyły:

1. Dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenia w latach 2016 – 2017 - 4 kontrole koordynowane w MiG Małomice, MiG Skwierzyna, Związku Międzygminnym Eko-Przyszłość w Nowej Soli oraz Zakładzie Usług Komunalnych w Świdnicy.

Program kontroli koordynowanej przygotowała Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie.

Celem kontroli była weryfikacja:

- 1) prawidłowości i trybu kalkulowania wysokości osiąganego dochodu z tytułu poboru przedmiotowej opłaty w jednoczesnym zestawieniu z ponoszonymi przez gminę wydatkami stanowiącymi koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami;
  - 2) prawidłowości pobieranej opłaty od właścicieli nieruchomości składających deklaracje lub takich, którym organ wykonawczy gminy określił wysokość zobowiązania z tego tytułu w wydanej decyzji,
  - 3) czynności podejmowanych przez organ wykonawczy wobec składanych deklaracji w celu weryfikacji zawartych w nich danych, stanowiących podstawę do obliczenia kwot opłaty, uiszczanej w terminach wskazanych w uchwale podjętej na terenie danej gminy przez jej organ stanowiący,
  - 4) czynności zmierzających do przymuszenia konkretnych właścicieli nieruchomości do realizacji ciążącego na nich obowiązku polegającego na wpłaceniu określonych należności z tytułu przedmiotowej opłaty,
  - 5) prawidłowości przeprowadzanych postępowań w przedmiocie udzielenia ulg w zapłacie tej opłaty.
2. Terminowości sporządzania i przekazywania sprawozdań – 2 kontrole (Gminna Biblioteka Publiczna w Deszcznie Lubuskim, Liceum Ogólnokształcące w Nowej Soli);
  3. Terminowości opłacania składek ZUS – 2 kontrole (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bogdańcu, Ośrodek Pomocy Społecznej w Deszcznie);
  4. Finansowania kultury fizycznej i sportu – 3 kontrole (MiG Strzelce Krajeńskie, MiG Ośno Lubuskie, MiG Sława);
  5. Wybranych zagadnień dotyczących dotacji dla szkół – 1 kontrola (Powiat Międzyrzecki);
  6. Realizacji zadań w ramach funduszu soleckiego – 1 kontrola (Gmina Nowa Sól);
  7. Sprzedaży wybranych nieruchomości – 1 kontrola (MiG Lubniewice).

### **3. Kontrole doraźne i sprawdzające**

#### **3.1. Kontrole doraźne**

Plan kontroli na 2018 r. nie zawierał ustalonej liczby kontroli doraźnych przewidzianych do przeprowadzenia, ponieważ corocznie liczba takich kontroli uzależniona jest od wpływających do Izby skarg, wniosków i sygnałów. W 2018 roku nie przeprowadzono kontroli doraźnych.

#### **3.2. Kontrole sprawdzające**

Sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych dokonywane było przez inspektorów kontroli podczas każdej kontroli kompleksowej. W 2018 r. nie były podejmowane odrębne kontrole, o których stanowi art. 7a ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

## 2. Wyniki działalności kontrolnej

Stwierdzone podczas kontroli fakty, stanowiące podstawę do oceny działalności kontrolowanych jednostek przedstawiane były w protokołach kontroli. W kierowanych do kierowników jednostek, po zakończeniu kontroli, wystąpieniach pokontrolnych wskazywano źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności.

Po zakończonych 38 kontrolach, wystąpienia takie skierowano do 32 jednostek, w których wskazano 339 wniosków pokontrolnych, zmierzających do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia działalności badanych podmiotów. Po zakończeniu 1 kontroli kompleksowej (Gmina Pszczew) oraz 5 kontroli problemowych (Ośrodek Pomocy Społecznej w Deszcznie, Gminna Biblioteka Publiczna w Deszcznie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bogdańcu, Liceum Ogólnokształcące im. K.K. Baczyńskiego w Nowej Soli, Miasto i Gmina Lubniewice) nie kierowano wystąpień pokontrolnych w związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości stanowiących podstawę do sformułowania wniosków pokontrolnych.

W przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości kwalifikowanych jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych do rzecznika dyscypliny finansów publicznych kierowane były zawiadomienia o popełnieniu czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ogółem w 2018 r. do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych skierowano 11 zawiadomień dotyczących 11 osób i 21 przypadków popełnienia czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zawiadomienia dotyczyły popełnienia następujących czynów określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- art. 5 ust. 1 pkt 2, tj. niedochodzenie należności gminy – 1 przypadek,
- art. 8 pkt 1, tj. przekazanie oraz udzielenie dotacji z naruszeniem zasad i trybu udzielania dotacji – 3 przypadki,
- art. 8 pkt 3, tj. nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu - 1 przypadek,
- art. 9 pkt 1, tj. wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację – 1 przypadek,
- art. 11 ust. 1, tj. dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków – 1 przypadek,
- art. 14 pkt 1-3, tj. nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych: składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne, składek na Fundusz Pracy – 2 przypadki,
- art. 14 pkt 5 nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 1 przypadek,
- art. 15 ust. 1, tj. zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych – 1 przypadek,

- art. 16 ust. 1, tj. niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek – 1 przypadek,
- art. 17 ust. 1 pkt 2, tj. ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości – 1 przypadek;
- art. 17 ust. 1 pkt 4, tj. niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych określenie kryteriów oceny ofert – 1 przypadek;
- art. 17 ust. 1 pkt 5b, tj. niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych łączenie zamówień albo dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – 1 przypadek;
- art. 18 pkt 1, tj. przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - 4 przypadki,
- art. 18b pkt 1, tj. nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym mającym wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych – 2 przypadki.

Po zakończonych kontrolach inspektorzy sporządzali zestawienia wyników przeprowadzonych kontroli, na podstawie których przygotowywane było zbiorcze zestawienie nieprawidłowości.

Ogółem stwierdzono 309 nieprawidłowości w następujących grupach tematycznych:

- I. Ustalenia organizacyjne – 42
- II. Księgowość i sprawozdawczość budżetowa – 62
- III. Budżet jednostki samorządu terytorialnego :
  - III.1. Ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonywania budżetu – 9
  - III.2. Dochody budżetowe – 68
  - III.3. Wydatki budżetowe – 27
  - III.4. Zamówienia publiczne – 19
  - III.5. Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji – 29
  - III.6. Dług publiczny – 3
- IV. Gospodarka mieniem – 46
- V. Rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi – 4

### 3. Rozpatrywanie skarg przez Regionalną Izbę Obrachunkową

Regionalne Izby Obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych (art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Skargi na organy stanowiące w pozostałym zakresie oraz skargi na organy wykonawcze JST w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda. Inne skargi na organy wykonawcze rozpatrywane są odpowiednio przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

W 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wpłynęło 25 skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 7 dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W porównaniu do roku poprzedniego odnotowano spadek (26,5%) liczby skarg skierowanych do Izby. W 2017 r. do Izby wpłynęły 34 skargi, w tym 3 dotyczące organów stanowiących JST.

W 5 skargach dotyczących działalności organów stanowiących JST podnoszone zarzuty dotyczyły uchwał w sprawach: zmiany uchwały w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej miasta, budżetu i jego zmian, uchwał w sprawie emisji obligacji uchwały i zaciągnięcia kredytu długoterminowego, zmiany WPF, wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawek opłat za pojemniki na terenie gminy, prawidłowości podjęcia i prawomocności uchwały budżetowej oraz podatków i opłat lokalnych. 2 skargi dotyczyły odpowiednio: nieprawidłowości przy zwołaniu nadzwyczajnej sesji Rady Gminy poprzez nieupublicznienie informacji o zwołaniu sesji nadzwyczajnej i nieprawidłowości w trakcie sesji absolutoryjnej (odebrania głosu w dyskusji na sesji absolutoryjnej).

W 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęło 18 skarg i wniosków dotyczących działalności organów wykonawczych JST, z tego 13 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów, 1 na działalność zarządu powiatu, 1 na działalność zarządu województwa i 3 – na działalność organów wykonawczych związków komunalnych.

Podnoszone w skargach i pismach (w tym także przekazywanych wg właściwości) sprawy dotyczące organów JST są uwzględniane przez Izbę w przeprowadzanych kontrolach gospodarki finansowej JST.

Skargi i wnioski dotyczące działalności organów JST kierowane były do Izby najczęściej przez radnych i osoby fizyczne.

Podmioty kierujące skargi i pisma na działalność organów JST	Liczba skarg	w tym dotyczących działalności:	
		organów stanowiących	organów wykonawczych
radni	3	2	1
organy wykonawcze JST	1	1	0
organy ścigania	3	0	3
parlamentarzyści	0	0	0
osoby prawne, stowarzyszenia	2	1	1
osoby fizyczne	7	3	4
anonimowe	7	0	7
pozostałe (NIK, Ministerstwo Finansów, wojewoda, organy podatkowe)	2	0	2
razem	25	7	18



## IV. Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń

Zadania realizowane przez Wydział Informacji Analiz i Szkoleń (WIAiSz) w 2018 roku obejmowały zagadnienia wynikające z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a także wewnętrznej struktury izby uwzględnionej w przyjętym ramowym planie pracy na 2018 r.

Podstawowe zadania były realizowane głównie w ramach pięciu obszarów działalności, obejmujących:

- przygotowanie materiałów i analiz związanych z działalnością nadzorczą i opiniodawczą Izby,
- obsługę Kolegium Izby,
- kontrolę (formalną i rachunkową) sprawozdawczości budżetowej i finansowej JST,
- działalność informacyjną oraz analizy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- przygotowanie i organizację szkoleń dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

### 1. Przygotowanie materiałów związanych z kompetencjami Kolegium i Składów Orzekających

Stosownie do ustaleń określonych w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie przyjęcia ramowego planu pracy Izby na rok 2018, zadania Wydziału związane z nadzorem obejmowały m.in.:

- kontrolę rachunkową i przygotowanie uwag merytorycznych do projektu budżetu i uchwał budżetowych oraz uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetów JST i związków komunalnych,
- kontrolę rachunkową i przygotowanie uwag merytorycznych do projektu w sprawie WPF, uchwał w sprawie WPF oraz uchwał i zarządzeń w sprawie zmian WPF;
- przygotowanie uwag do pozostałych uchwał i zarządzeń objętych właściwością rzeczową Kolegium Izby,
- przygotowanie analizy do informacji o przebiegu wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych za pierwsze półrocze i sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- przygotowanie analizy i informacji dotyczących możliwości spłaty kredytu i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

W roku 2018 Wydział przygotował uwagi merytoryczne do 5 626 uchwał i zarządzeń, w tym 105 uchwał budżetowych, 3 751 uchwał i zarządzeń dotyczących zmian budżetu oraz do 777 uchwał w sprawie WPF i uchwał/zarządzeń w sprawie zmian WPF.

Ponadto w wydziale przygotowano i sporządzono materiały informacyjne oraz analizy na potrzeby działalności opiniodawczej Składów Orzekających dotyczące:

- opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki (83);
- opinii o przebiegu wykonania budżetu JST i związków komunalnych za I półrocze 2018 r.(105);
- opinii dot. sprawozdania z wykonania budżetu JST i związków komunalnych za 2017 r. (105);
- opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych (23);
- opinii o projektach budżetów JST i związków komunalnych (105) oraz projektach uchwał w sprawie WPF (105);

- opinii o programie postępowania naprawczego (1).

W roku 2018 100% lubuskich JST przekazywało do Izby projekty budżetów, uchwały budżetowe oraz uchwały i zarządzenia zmieniające budżet z wykorzystaniem elektronicznego systemu zarządzania budżetami JST BeSTi@ (jednocześnie z zachowaniem formy papierowej).

Uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany przekazywane są do Regionalnej Izby Obrachunkowej wyłącznie w formie elektronicznej (opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym) z wykorzystaniem aplikacji wskazanej przez Ministra Finansów (system BeSTi@).

W terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie WPF projekty uchwał w sprawie WPF, a następnie uchwały i zarządzenia w sprawie uchwalenia i zmian wieloletnich prognoz finansowych – za pośrednictwem systemu BeSTi@ - przekazywane były w formie elektronicznej do Ministerstwa Finansów.

## **2. Sprawozdawczość budżetowa JST**

W roku 2018 jednostki samorządu terytorialnego przekazywały sprawozdania budżetowe do Regionalnej Izby Obrachunkowej za IV kwartał 2017 r., sprawozdania miesięczne Rb-27S i Rb-28S za grudzień 2017 r., za styczeń i listopad 2018 oraz za okresy: I, II i III kwartał 2018 roku - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109). W 2018 r. do izby przekazywano również – na zasadach określonych w ww. rozporządzeniu korekty sprawozdań za IV kwartał 2014 r., 2015 r., 2016 r. oraz za III kwartał 2017 r.

Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie JST zostały określone w załączniku nr 40 ww. rozporządzenia. W roku 2018 do Izby wpływały sprawozdania budżetowe wg następujących okresów sprawozdawczych:

- miesięczne grudniowe, listopadowe i styczniowe (Rb-27S i Rb-28S),
- kwartalne za I, II Rb-28NWS,
- kwartalne za I, II i III (Rb-27S i Rb-28S, Rb-NDS, Rb-30S, Rb-34S, Rb-27ZZ, Rb-50),
- roczne (Rb-27S i Rb-28S, Rb-NDS, Rb-30S, Rb-34S, Rb-PDP, Rb-ST, Rb-27ZZ, Rb-50).

Wydział Informacji Analiz i Szkoleń prowadził kontrolę sprawozdań dotyczącą ich poprawnego przygotowania, zgodności z podjętymi uchwałami, danymi przekazanymi z Ministerstwa Finansów w zakresie planowanych i wykonanych dochodów z tytułu subwencji ogólnej, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przez dysponentów środków budżetowych w zakresie planowanych i przekazanych kwot dotacji.

W roku 2018 do Regionalnej Izby Obrachunkowej ogółem wpłynęło 2 928 sprawozdań budżetowych z wykonywania procesów finansów publicznych (w 2017 r. 2 955 sprawozdań), które następnie Izba przekazała do Ministerstwa Finansów w wersji elektronicznej. Wśród zbadanych sprawozdań 547 (18,7%) stanowiły korekty.

W 2018 roku do izby wpływały także korekty sprawozdań budżetowych za lata ubiegłe, tj. za rok 2014, 2015 i 2016. Korekty dotyczyły najczęściej następujących sprawozdań: Rb-27S roczne z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdania Rb-PDP kwartalnego z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu.

W ogólnej liczbie 2 928 sprawozdań budżetowych przekazanych przez Izbę do Ministerstwa Finansów 109 sprawozdań (w tym 27 korekt) dotyczyło sprawozdania Rb-PDP.

Jednostki samorządu terytorialnego sporządzają i przekazują sprawozdania wyłącznie w formie elektronicznej (plik bazy danych) opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Reguła ta dotyczy wszystkich sprawozdań budżetowych, a także sprawozdań kwartalnych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz sprawozdań kwartalnych Rb-50 o dotacjach, odpowiednio o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. JST przesyłały do Regionalnej Izby Obrachunkowej do wiadomości sprawozdania Rb-50D, Rb-50W oraz Rb-27ZZ z wykorzystaniem programu Besti@. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdania te powinny wpływać do Regionalnej Izby Obrachunkowej wyłącznie w formie elektronicznej.

Sprawozdawczość budżetowa przekazywana była przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego do Regionalnej Izby Obrachunkowej, a następnie Regionalna Izba Obrachunkowa przekazywała je do Ministerstwa Finansów w formie pliku bazy danych za pośrednictwem elektronicznego Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego - BeSTi@.

#### Liczba sprawozdań budżetowych JST otrzymanych i zbadanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w latach 2017 i 2018

Nazwa sprawozdania*	Liczba zbadanych sprawozdań ogółem w 2017 r.			Liczba zbadanych sprawozdań ogółem w 2018 r.		
	pierwotne	korekty	razem	pierwotne	korekty	razem
Rb-27S	731	279	1010	735	212	947
Rb-28S	731	99	830	735	104	839
Rb-NDS	418	152	570	420	156	576
Rb-PDP	82	17	99	82	27	109
Rb-ST	103	19	122	105	6	111
Rb-30S	138	24	162	140	32	172
Rb-34S	86	7	93	86	10	96
Rb-28NWS	68	1	69	78	-	78
<b>Razem sprawozdania przekazane do MF</b>	<b>2 357</b>	<b>598</b>	<b>2 955</b>	<b>2 381</b>	<b>547</b>	<b>2 928</b>

\*) W ogólnej liczbie sprawozdań nie ujęto sprawozdań Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ i Rb-UN, które są sporządzane na podstawie rozporządzenia MF z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora publicznego w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773)

Najczęściej występujące nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań budżetowych JST w 2018 roku dotyczyły:

**Rb-27S** sprawozdanie z wykonania planu dochodów:

- brak zgodności danych planowanych i wykonanych dochodów dotyczących subwencji lub udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych z kwotami przekazanymi przez Ministra Finansów,
- niezgodność kwot dotacji wykazanych w sprawozdaniu z kwotami dotacji wykazanymi przez dysponentów tych środków,

- brak bilansowania należności i dochodów. Sprawozdanie winno bilansować się w następujący sposób: „należności pozostałe do zapłaty (ogółem)”=„należności” minus „potracerenia” minus „dochody wykonane (wpłaty – zwroty)” plus „nadpłaty”
- brak zgodności dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz JST z tytułu podatków i opłat w kolumnach „należności”, „dochody wykonane”, „zaległości netto” z danymi wykazanymi w informacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- brak zgodności dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz JST z tytułu udziału JST w podatku dochodowym od osób prawnych w kolumnach „należności” i „dochody wykonane” z danymi wykazanymi w informacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych,

**Rb-28S** sprawozdanie z wykonania planu wydatków:

- brak zachowania spójności zobowiązań wymagalnych w porównaniu ze sprawozdaniem Rb-Z,
- niewykazywanie lub błędne wykazanie w kolumnie 10 w sprawozdaniu za IV kwartał wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego,
- błędy w pozycji zaangażowanie,

**Rb-NDS** sprawozdanie o nadwyżce/deficycie:

- wykazanie niewłaściwych kwot lub nie wskazanie w kolumnie „wykonanie” w poz. D13 (nadwyżka z lat ubiegłych) i D15 (wolne środki) wielkości faktycznie posiadanej nadwyżki czy wolnych środków, będących do dyspozycji jednostki, wyliczonych na podstawie bilansu z wykonania budżetu za rok poprzedni (wielkość ta po złożeniu bilansu z wykonania budżetu nie ulega zmianie)
- błędne wypełnienie lub nie wykazanie kwoty w części E sprawozdania w zakresie źródeł finansowania planowanego deficytu,
- wykazanie w części F sprawozdania kwot wyłączeń z art. 243 ustawy o finansach publicznych niezgodnych z kwotami wyłączeń wykazanymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej,
- błędne lub niewłaściwe wypełnienie w części F poz. F2 sprawozdania kwot związanych z zobowiązaniami związku współtworzonego przez JST,
- niewykazywanie w części D sprawozdania kwot przychodów i rozchodów na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych;

**Rb-30S** sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych:

- niezgodność planów wykazanych w sprawozdaniu z planem przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego stanowiącego załącznik do uchwały budżetowej,
- wykazywanie w części A w planie przychodów zakładu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, zamiast w dziale D „ Informacja o finansowaniu inwestycji zakładu budżetowego”
- błędy w klasyfikacji budżetowej w odniesieniu do przychodów i kosztów zakładu budżetowego,

**Rb-34S** sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

- brak zachowania wymaganej ciągłości w wyliczeniu stanu środków pieniężnych na koniec okresu sprawozdawczego,
- sporządzanie sprawozdania „zerowego”

**Rb-PDP** sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych:

- brak zachowania spójności ze sprawozdaniem Rb-27S w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, umorzeń, zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy,

**Rb-ST** sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych:

- niewykazanie kwoty w wierszu I.1. „Stan środków na rachunku wydatków niewygasających” pomimo wykazywania kwot w kolumnie 11 sprawozdania Rb-28S „Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego”,
- błędnie wykazana kwota środków na rachunku bankowym,

Jednostki samorządu terytorialnego sporządzają i przekazują sprawozdania wyłącznie w formie elektronicznej (plik bazy danych). Sprawozdania takie powinny być podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 roku o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 162) weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

### 3. Sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) zobowiązana była w 2018 roku do pośredniczenia w przekazywaniu do GUS sprawozdawczości kwartalnej. Regionalne Izby Obrachunkowe zobowiązane zostały ww. rozporządzeniem do przyjmowania od jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w formie elektronicznej, jak i w formie dokumentu, sprawozdań łącznych w powyższym zakresie. Są to następujące sprawozdania:

- Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-UN – roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej,
- Rb-UZ – roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

Do sporządzania sprawozdań obejmujących należności, zobowiązania oraz poręczenia i gwarancje w sektorze samorządowym zobowiązane są zgodnie z powołanym wyżej aktem prawnym:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których JST jest organem założycielskim,
- samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną,
- samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw.

Najczęściej występujące nieprawidłowości w sprawozdaniach łącznych w zakresie samorządowych osób prawnych, dla których JST jest organem założycielskim:

- niedotrzymywanie terminów przesyłania sprawozdań do RIO, zarówno formy papierowej, jak i elektronicznej;
- błędy formalne (brak podpisu osób upoważnionych oraz pieczętek);
- wykazywanie gotówki w kasie w innych grupach podmiotów zamiast w grupie III, a więc w tych, do których nie należy podmiot sporządzający sprawozdanie.

Najczęściej występujące nieprawidłowości w sprawozdaniach w zakresie budżetu JST stwierdzone w 2018 roku to:

**Rb-Z** sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji:

- niewykazywanie wszystkich zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. 2011 r.; nr 298 poz.1767),
- nieprawidłowe wykazywanie kwot zobowiązań w układzie podmiotowym (wg grup dłużników),
- błędne wykazywanie kwot poręczeń i gwarancji lub zaniechanie ich wykazywania w części B,
- niewykazywanie zobowiązań wymagalnych, lub wykazanie w kwotach innych niż to wynika z Rb-28S i Rb-30S
- wykazywanie w części A sprawozdania zobowiązań z tytułu kredytu w pozycji E1 – papiery wartościowe zamiast w pozycji E2 (kredyty i pożyczki),
- bezzasadne wykazywanie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w danych uzupełniających o kredytach i pożyczkach JST na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf (część C1), ponieważ art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104) utracił moc z dniem 31.12.2013 r. na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych art. 85 pkt.3 (Dz.U.2009 nr 157 poz. 1241),

**Rb-UZ** roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych:

- błędne wypełnienie struktury terminowej zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wg pierwotnego oraz pozostałego terminu zapadalności (niewłaściwe wypełnienie kol. C1 i C2 oraz C3 i C4),

**Rb-N** sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych:

- wykazanie nieprawidłowych kwot środków pieniężnych na rachunkach bankowych w wierszach „depozyty na żądanie” lub „depozyty terminowe”,
- wykazywanie nieprawidłowych kwot w kolumnie pożyczki,
- wykazywanie nieprawidłowych kwot należności wymagalnych i pozostałych należności,
- wykazywanie danych dotyczących pozostałych należności w niewłaściwych grupach podmiotów,
- nieuwzględnianie należności samorządowych zakładów budżetowych,

W omawianym okresie do Izby wpłynęło:

- 842 sprawozdania, w tym 22 korekty (2,6%) – osoby prawne,
- 1 116 sprawozdań, w tym 188 korekt (16,8%) – jednostki samorządu terytorialnego,
- ogółem: 1 958 sprawozdań, w tym 210 korekt (10,7%).

Jednostki samorządu terytorialnego w zakresie osób prawnych przekazywały sprawozdania na dwa sposoby – w wersji papierowej i równocześnie wersji elektronicznej (bez podpisu elektronicznego) lub wyłącznie w wersji elektronicznej na zasadach określonych w § 9 ust 3a<sup>14</sup> ww. rozporządzenia.

Kontrola sprawozdań Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ oraz Rb-UN przesyłanych przez JST w zakresie ich budżetów była przeprowadzana z wykorzystaniem programu BeSTi@. Jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane do sporządzania i przekazywania sprawozdań wyłącznie w formie elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Regionalna Izba Obrachunkowa przekazywała do Ministerstwa Finansów ww. sprawozdania oraz ich korekty w formie pliku bazy danych również za pomocą systemu BeSTi@.

Ponadto Izba zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia sporządzała co kwartał na podstawie sprawozdań łącznych otrzymanych od JST sprawozdanie zbiorcze i przekazywała je do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

#### **4. Sprawozdania w zakresie pomocy publicznej przedsiębiorcom**

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 362. z późn. zm.) oraz w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzielaniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1871 ze zm.), w którym został określony zakres sprawozdań, wzór formularza termin przekazania - obecnie Regionalna Izba Obrachunkowa pośredniczy wyłącznie w elektronicznym przekazywaniu sprawozdań z zakresu zaległości przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych.

Najczęściej występujące nieprawidłowości w przekazywanych sprawozdaniach z zakresu zaległości przedsiębiorców:

- stosowanie niewłaściwego nazewnictwa przekazywanych plików, pomimo poinformowania jednostek o sposobie jednolitego określania nazwy plików zawierających sprawozdania,
- niedotrzymywanie terminów przesyłania sprawozdań przez jednostki do RIO,
- nie wypełnianie w arkuszu pól identyfikujących JST tj. nazwy, adresu oraz roku za jaki sprawozdanie sporządzono,

W 2018 roku przesłano do Izby 66 sprawozdań (w tym 1 korekta) o zaległościach przedsiębiorców. Powyższe sprawozdania Izba przesłała do Ministerstwa Finansów.

#### **5. Sprawozdawczość finansowa jednostek samorządu terytorialnego**

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych

<sup>14</sup> Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora publicznego w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U.2017 r. poz. 760) przekazywały w 2018 roku do Izby sprawozdania finansowe za 2017 rok.

W skład sprawozdań finansowych wchodzi:

- bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przygotowany według wzoru określonego w załączniku nr 9 do rozporządzenia;
- łączny bilans obejmujący dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierający informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia;
- łączny rachunek zysków i strat obejmujący dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierający informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia;
- łączne zestawienie zmian w funduszu obejmujące dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zawierające informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 8 do rozporządzenia;
- skonsolidowany bilans jednostki samorządu terytorialnego, przygotowany według wzoru określonego w załączniku nr 10 do rozporządzenia.

Sprawozdania finansowe łączne są sumą sprawozdań finansowych jednostkowych lub jednostkowych i łącznych. Zarządy jednostek samorządu terytorialnego sporządzały sprawozdania finansowe łączne samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych i przekazywały je do Izby w terminie do dnia 30 kwietnia 2018 roku. W tym samym terminie zarządy jednostek samorządu terytorialnego i zarządy związków komunalnych zobowiązane były także do przekazania bilansów z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do Izby wpłynęło 118 bilansów z wykonania budżetów JST za 2017 rok w tym 13 korekt oraz 1 korekta bilansu z wykonania budżetu JST za 2016 rok.

Ponadto, w 2018 roku do Izby wpłynęło 114 łącznych bilansów za 2017 rok (w tym 9 korekt) oraz 1 korekta bilansu łącznego za 2016 rok, 112 łącznych rachunków zysków i strat za 2017 rok (w tym 7 korekt) oraz 1 korekta łącznego rachunku zysków i strat za 2016 rok, 112 łącznych zestawień zmian w funduszu jednostki za 2017 rok (w tym 7 korekt) oraz 2 korekty łącznego zestawienia zmian w funduszu jednostki za 2016 rok.

Zgodnie z § 26 ust. 5 ww. rozporządzenia zarządy JST przekazują do RIO skonsolidowane bilanse w formie pisemnej i w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 570) w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. Ponadto, niektóre JST przekazywały skonsolidowane bilanse wyłącznie w formie dokumentu elektronicznego, korzystając z podpisu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 roku o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1579), weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

W 2018 roku za pośrednictwem systemu BeSTi@ 93 JST przekazały do Izby skonsolidowane bilanse podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z § 26 ust. 7 ww. rozporządzenia Regionalna Izba Obrachunkowa przekazuje do Ministerstwa Finansów



skonsolidowane bilanse JST w formie dokumentu elektronicznego do dnia 14 lipca roku następnego. W roku 2018 na 105 JST województwa lubuskiego Izba przekazała do Ministerstwa Finansów po zweryfikowaniu 111 bilansów skonsolidowanych za 2017 rok (w tym 6 korekt).

W wyniku kontroli powyższych sprawozdań finansowych jednostek stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieterminowe przesyłanie sprawozdań przez jednostki do Regionalnej Izby Obrachunkowej;
- niezgodność poszczególnych danych w bilansie z wykonania budżetu JST z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych;
- niewłaściwe ujmowanie zobowiązań wykazywanych w bilansie z wykonania budżetu pomiędzy zobowiązaniami krótkoterminowymi a zobowiązaniami długoterminowymi,
- brak spójności pomiędzy poszczególnymi pozycjami w bilansie;
- niezgodność stanów początkowych w łącznym rachunku zysków i strat jednostki oraz łącznym zestawieniu zmian w funduszu za dany okres sprawozdawczy ze stanami końcowymi za poprzedni okres sprawozdawczy;
- brak wypełnienia informacji uzupełniających w poszczególnych bilansach;
- brak spójności pomiędzy poszczególnymi pozycjami w łącznym rachunku zysków i strat a łącznym zestawieniem zmian w funduszu jednostki;
- brak spójności pomiędzy poszczególnymi pozycjami w łącznym rachunku zysków i strat a łącznym bilansem;
- brak spójności pomiędzy poszczególnymi pozycjami w łącznym zestawieniu zmian w funduszu jednostki a łącznym bilansem łącznym.

## **6. Sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego**

Zgodnie z art. 30a ustawy Karta Nauczyciela z dnia 26 stycznia 1982 roku (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 967) oraz w oparciu o rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 6 poz. 35) organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego w terminie do dnia 10 lutego roku kalendarzowego następującego po roku, który podlegał analizie, sporządza sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem wysokości kwoty różnicy, o ile wystąpiła. Następnie powyższe sprawozdanie przedkłada w wersji papierowej i elektronicznej (arkusz MS Excel), w terminie 7 dni od jego sporządzenia, Regionalnej Izbie Obrachunkowej, a także organowi stanowiącemu tej jednostki samorządu terytorialnego, dyrektorom szkół prowadzonych przez tę jednostkę oraz związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli.

W 2018 roku do Izby wpłynęło 97 sprawozdań, (w tym 2 korekty) z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku kontroli powyższych sprawozdań otrzymanych od JST stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przesyłanie powyższych sprawozdań w pliku PDF, a także na niewłaściwych drukach,
- nie wypełnianie poszczególnych pozycji sprawozdań, jednakże na bieżąco powyższe błędy były weryfikowane a sprawozdania przesyłane na właściwych drukach,
- nieprawidłowe wskazanie osoby zatwierdzającej.

## **7. Sprawozdawczość podatkowa gmin (sprawozdanie SP-1)**

Na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 2455); organy podatkowe właściwe w sprawach podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego – począwszy od 2018 roku - sporządzają co roku sprawozdanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego.

W sprawozdaniu podaje się informacje o: w części A - wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna określonych uchwałą rady gminy i przyjmowanych dla potrzeb wymiaru odpowiednio podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego na terenie gminy w danym roku podatkowym; w części B - podstawach opodatkowania podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym i podatkiem leśnym, podstawach opodatkowania zwolnionych od podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego na mocy uchwał rad gmin.

Rozporządzenie określa ponadto tryb (forma elektroniczna z wykorzystaniem systemu BeSTi@) oraz terminy przekazywania odpowiednich części sprawozdania do Regionalnej Izby Obrachunkowej. W przypadku stwierdzenia błędu aktualizacji sprawozdania organ podatkowy niezwłocznie przekazuje poprawioną odpowiednią część aktualizacji sprawozdania do właściwej RIO.

W 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wpłynęły łącznie 234 sprawozdania, w tym 69 korekt. Powyższe sprawozdania Izba przekazała do Ministerstwa Finansów.

## **8. Działalność informacyjna i szkoleniowa**

### **8.1. Działalność informacyjna**

Art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej. Zgodnie z zapisem ustawy działalność ta prowadzona jest w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb. Działalność informacyjna RIO w Zielonej Górze obejmuje udzielanie informacji i bieżące doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów prawa oraz upowszechnianie informacji o wynikach działalności nadzorczej i kontrolnej izb. Funkcja informacyjna realizowana jest m.in. poprzez udzielanie pisemnych informacji i wyjaśnień, telefoniczne i bezpośrednie kontakty z pracownikami samorządowymi, poprzez informacje i opracowania zamieszczane na stronach internetowych Izby.

W realizacji działań w zakresie przedsięwzięć informacyjnych Izba współpracuje z Ministerstwem Finansów, UOKiK, regionalnymi izbami obrachunkowymi, WSA, uczelniami

wyższymi, Zrzeszeniem Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast Województwa Lubuskiego oraz Konwentem Starostów Województwa Lubuskiego

Na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Izba udziela wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy (m.in. jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego). W roku 2018 Izba udzieliła w powyższym trybie 21 wyjaśnień.

Za pośrednictwem strony internetowej Izby oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej publikowane są coroczne sprawozdania z działalności Izby, komunikaty i informacje dotyczące bieżącej działalności, opracowania i wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej, materiały analityczne dotyczące wykonania budżetów i sytuacji finansowej lubuskich jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, wybrane orzeczenia sądów administracyjnych, opinie i wyjaśnienia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, a także informacje dotyczące organizowanych szkoleń.

Regionalne izby obrachunkowe, jako podmioty realizujące zadania publiczne, zobligowane są ponadto do udostępniania informacji publicznej w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązek ten jest realizowany poprzez publikacje w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz udzielanie odpowiedzi na wnioski zainteresowanych osób i instytucji. Publikowane treści w BIP są na bieżąco modyfikowane i uzupełniane. W roku 2018 udzielono odpowiedzi na 14 skierowanych do Izby wniosków o udzielenie informacji publicznej.

Niezależnie od udzielania wyjaśnień w trybie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz udzielania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej Izba opracowuje analizy, zestawienia danych oraz udostępnia zgromadzone informacje i dokumentację organom państwa i innym instytucjom (w tym m.in. Ministerstwu Finansów, MEN, GUS, NIK, Wojewodzie Lubuskiemu, szkołom wyższym i instytucjom naukowym, parlamentarzystom, wydawnictwom prasowym).

Przedstawiciele Izby uczestniczą ponadto w wielu przedsięwzięciach o charakterze informacyjnym, naukowym, badawczym, prezentując zagadnienia i materiały związane z działalnością Izby i gospodarką finansową JST (w tym m.in.: w wielu konferencjach i seminariach dotyczących finansów samorządu terytorialnego oraz w posiedzeniach Lubuskiego Konwentu Starostów Województwa Lubuskiego oraz Zrzeszenia Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast Województwa Lubuskiego). Pracownicy Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń uczestniczą w pracach mających na celu przygotowanie i opracowanie „Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego” przedkładanego corocznie Sejmowi i Senatowi RP.

W roku 2018 Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze przygotowała opracowanie obejmujące analizę wykonania budżetów przez lubuskie JST w 2017 roku oraz informację dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej, które zostało

udostępnione JST, parlamentarzystom z terenu województwa lubuskiego, Wojewodzie Lubuskiemu, WSA w Gorzowie Wlkp. oraz innym instytucjom, a także opublikowane na stronach internetowych Izby.

Równie ważną formą działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i zarządzeń, opiniowanych dokumentów, a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@ oraz sprawozdawczości jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@. Ponadto, za pomocą kont pocztowych w domenie jst.net.pl przekazywano komunikaty o organizowanych szkoleniach, informacje o aktualizacjach systemu BeSTi@ oraz informacje o zmianach w obowiązujących przepisach prawa.

## **8.2. Działalność szkoleniowa**

Działalność szkoleniowa, realizowana przez Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń, opierała się na planie szkoleń stanowiącym załącznik do planu pracy Izby na rok 2018. W omawianym okresie zrealizowane zostały założenia przewidziane w planie szkoleń na rok 2018. Program szkoleń uzupełniony został ponadto o dodatkowe zagadnienia.

Ogółem, w 2018 roku Izba była organizatorem: 25 szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego. W szkoleniach dla JST uczestniczyło łącznie 1 447 osób, reprezentujących lubuskie samorządy; w tym m.in.: prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie, starostowie, członkowie zarządów powiatów i zarządu województwa, skarbnicy i służby finansowe JST, radni, pracownicy komórek kontroli wewnętrznej i wydziałów podatkowych, sekretarze JST, główni księgowi związków międzygminnych, kierownicy, księgowi i pracownicy placówek oświatowych, kierownicy, księgowi i pracownicy instytucji kultury, jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Wykłady w trakcie realizowanych szkoleń prowadzili pracownicy RIO w Zielonej Górze, przedstawiciele pozostałych Izb, pracownicy UOKiK, pracownicy uczelni wyższych oraz specjaliści - praktycy w zakresie, którego dotyczyła tematyka szkolenia. Szkolenia prowadzone były metodą wykładów oraz zajęć i warsztatów praktycznych, z wykorzystaniem nośników multimedialnych. Uczestnicy szkoleń otrzymywali materiały i opracowania przygotowane przez prowadzących, jak również zaświadczenia uczestnictwa w szkoleniu.

Tematyka szkoleń zrealizowanych przez RIO Zielona Góra w roku 2018 obejmowała następujące zagadnienia:

- Zamknięcie ksiąg rachunkowych budżetu, jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego za 2017 rok oraz nowe przepisy dotyczące rachunkowości budżetowej obowiązujące od 2018 roku;
- Rejestr Należności Publicznoprawnych i sprawozdawczość podatkowa – nowe obowiązki gmin w roku 2018;
- Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za 2017 rok;
- Sprawozdania podatkowe - nowy obowiązek gmin;

- Pomoc publiczna udzielana przez gminy - zmiany w 2018 r.;
- Fundusz Sołecki w 2018 roku (aspekty praktyczne realizacji zadań, najczęściej występujące nieprawidłowości);
- Likwidacja zaległości i nadpłat dochodów podatkowych i publicznoprawnych;
- Jak skutecznie zapobiegać przedawnieniu podatków?;
- Rozliczanie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na zadania realizowane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- Finansowanie zadań oświatowych w 2018 roku;
- Egzekucja i zabezpieczenie a przedawnienie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- Hipoteka i zastaw skarbowy zabezpieczeniem zaległych podatków;
- Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości przy realizacji zamówień współfinansowanych ze środków budżetu UE. Założenia elektronizacji zamówień publicznych;
- Zamówienia publiczne do 30 000 euro – zadania, obowiązki i odpowiedzialność kierownika jednostki;
- Ewidencja nieruchomości (w tym Skarbu Państwa) w jednostkach samorządu terytorialnego;
- Opłata za przedszkole – nowa należność publicznoprawna;
- Utrzymanie czystości i porządku w gminach – realizacja zadań w 2019 roku (Sygnalizacja projektowanych zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mających istotny wpływ na system gospodarki odpadami);
- Projekt uchwały budżetowej i projekt uchwały w sprawie WPF na rok 2019;
- Zmiany w przepisach prawa i ich wpływ na budżet roku 2019. Wybrane zagadnienia dotyczące gospodarki finansowej JST;
- Zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym w 2019 roku - nowe wzory ofert, umów i sprawozdań, zgodnie z przepisami rozporządzeń wykonawczych wydanych przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z października 2018 r.;
- Zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sprawozdanie finansowe za rok 2018 Wybrane problemy rachunkowości, informacja dodatkowa – zakres obowiązkowych danych.

# **Część II**

## **Działalność**

### **Regionalnej Komisji Orzekającej**

#### **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. liczba spraw oczekujących na rozstrzygnięcie przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze wynosiła 2 - wobec 2 obwinionych. Do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2018 r. wpłynęło 8 wniosków o ukaranie wobec 8 obwinionych. Ww. wnioski o ukaranie złożyli Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze oraz jego zastępcy. Wnioski Rzecznika i jego zastępców sformułowane były na podstawie zawiadomień złożonych przez organy kontroli tj.: Regionalną Izbę Obrachunkową i Najwyższą Izbę Kontroli, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego oraz Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze.

Komisja w 2018 roku rozpoznała 9 spraw i wydała łącznie 9 orzeczeń w stosunku do 9 obwinionych. Ogółem ukarano 8 obwinionych, w tym karą upomnienia 4 obwinionych. Wobec 4 obwinionych odstąpiono od wymierzenia kary. W 2018 roku Komisja rozpoznała sprawę przekazaną do ponownego rozpatrzenia przez Główną Komisję Orzekającą. W tej sprawie zostało wydane orzeczenie o umorzeniu postępowania. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. na rozpoznanie przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oczekiwały 2 sprawy – wobec 2 obwinionych. Jedna ze spraw została rozpoznana w lutym 2019 r. Termin drugiej sprawy został odroczony na kwiecień 2019 roku.

Do najczęściej występujących czynów kwalifikowanych, jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2018 r. należy zaliczyć naruszenie polegające na:

- dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków,
- niepobraniu lub niedochodzeniu należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych,
- niezgodnym z przepisami o zamówieniach publicznych określeniu kryteriów oceny ofert,
- zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenia lub rozliczeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, 398, 650),
- przekazaniu lub udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji.

# **Część III**

## **Działalność**

### **Rzecznika dyscypliny finansów publicznych**

W 2018 roku do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze, złożonych zostało 27 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wśród podmiotów składających zawiadomienia dominowały instytucje pełniące funkcje nadzorcze i kontrolne nad jednostkami sektora finansów publicznych oraz kierownicy jednostek nadrzędnych nad jednostkami sektora finansów publicznych, w których okoliczności takie zostały ujawnione. W 2018 r. zawiadomienia złożyły następujące podmioty:

- Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze - 11 zawiadomień,
- Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze - 4 zawiadomienia,
- Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze - 2 zawiadomienia,
- Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim - 3 zawiadomienia,
- Ministerstwo Sportu i Turystyki w Warszawie - 1 zawiadomienie,
- pozostałe podmioty - 6 zawiadomień.

Wśród ujawnionych okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przeważały sprawy dotyczące:

- przekazania lub udzielenia dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji oraz nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu,
- nierozliczenia w terminie otrzymanej dotacji oraz niedokonania w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości,
- dokonania wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków,
- nieopłacenia w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,



- albo ich opłacenia w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia,
- niewykonania w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne,
  - ustalenia wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o wartości niższej,
  - zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, 398 i 650),
  - niesporządzenia lub nieprzekazania w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazania w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W 2018 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i jego Zastępcy wydali 21 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, obejmujących łącznie 24 rozstrzygnięcia. Przyczyną odmowy w większości spraw był brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie oraz znikoma szkodliwość czynu dla finansów publicznych.

W 12 sprawach Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i jego Zastępcy wszczęli postępowanie wyjaśniające wobec 12 osób. Ponadto w 2018 r. wydanych zostało 7 postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, obejmujących łącznie 7 osób. Wśród przyczyn takiego rozstrzygnięcia przeważała okoliczność znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych.

W następstwie przeprowadzonych czynności sprawdzających oraz wszczęcia postępowań wyjaśniających Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych złożył w 2018 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze 8 wniosków o ukaranie, dotyczących 8 obwinionych.