

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 26)
z dnia 26 listopada 2020 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 26)

26 listopada 2020 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, oraz **Wojciecha Saługi (KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotyczącej skuteczności funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Luiza Budner-Iwanicka** zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk, Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Przystępujemy do sprawdzenia kworum. Proszę posłów uczestniczących w posiedzeniu o naciśnięcie dowolnego przycisku. Ilu jest posłów? Mamy potwierdzenie udziału 11 posłów, zatem mamy kworum.

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. W trakcie tego posiedzenia rozpatrzmy informację przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, dotyczącą skuteczności funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych.

Witam na posiedzeniu Komisji panią Luizę Budner-Iwanicką, zastępcę przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, która nam tę informację przedstawi. Witam przedstawicieli ministrów, przedstawicieli Związku Miast Polskich i samorządu terytorialnego. Bardzo proszę panią przewodniczącą o przedstawienie informacji.

Zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Luiza Budner-Iwanicka:

Dzień dobry, panie przewodniczący, dzień dobry państwu. Przypadł mi w udziale zaszczyt przedstawienia na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej informacji o skuteczności funkcji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych. Informacja została przygotowana za lata 2018–2019. Jeżeli chodzi o dane dotyczące 2020 r., to pełnymi będziemy dysponować po zakończeniu roku budżetowego, w momencie przygotowywania sprawozdania z naszej działalności za 2020 r. Wszystkie te dane zostaną oczywiście uwzględnione w sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych, które zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych jesteśmy zobowiązani przedstawić parlamentowi do dnia 30 czerwca 2021 r.

Jeżeli chodzi o kwestie związane ze skutecznością funkcji kontrolnych w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2018–2019, to tylko gwoli wprowadzenia chciałabym przypomnieć, że regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej takich podmiotów, jak: jednostki samorządu terytorialnego, związki metropolitarne, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe

osób prawnych) i inne podmioty – w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o działalność nadzorczą, która w sposób ścisły jest też powiązana z działalnością kontrolną, to zgodnie z art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obejmuje ona badanie pod kątem zgodności z prawem uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, uchwał w sprawie absolutorium, czyli zarówno w sprawie udzielenia, jak i nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, oraz uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Zgodnie z art. 5 ustawy o RIO regionalne izby obrachunkowe kontrolują gospodarkę finansową wymienionych przez mnie podmiotów (w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych) na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast w zakresie zadań administracji rządowej dodatkowym kryterium, na podstawie którego sprawdzamy realizację tychże zadań, jest kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Ponadto, zgodnie z art. 9a ustawy o RIO izby również kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej, które wpływają do Ministerstwa Finansów.

Na podstawie całokształtu działań podejmowanych przez RIO w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, czyli na podstawie wyników działalności kontrolnej, nadzorczej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki, zgodnie z art. 10a ustawy o RIO, który to raport jest przyjmowany w formie uchwały kolegium właściwej regionalnej izby obrachunkowej.

Tylko pokrótce przedstawię państwu wyniki działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych – troszeczkę statystyki. Natomiast później przejdę do konkretów, jeśli chodzi o podejmowanie czynności kontrolnych w stosunku do podmiotów kontrolowanych przez regionalne izby obrachunkowe. Otóż, w latach 2018–2019 izby objęły badaniem nadzorczym łącznie 356 400 uchwał i zarządzeń podlegających ich nadzorowi. Chciałam podkreślić, że jest to nadzór tylko i wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem, czyli badamy wyłącznie legalność podejmowanych uchwał i zarządzeń. Nie badamy ich pod kątem oceny celowości, gospodarności czy też rzetelności. Wśród tych uchwał jedynie 2,3% były dotknięte naruszeniem prawa, natomiast reszta, tj. 97,7%, w ocenie kolegiów w poszczególnych regionalnych izb obrachunkowych była uchwałami w pełni legalnymi, nienaruszającymi prawa.

Regionalne izby obrachunkowe posiadają również uprawnienia do wydawania opinii o różnego rodzaju dokumentach, które są przedstawiane do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego. Rodzaje opinii, które regionalne izby obrachunkowe mają kompetencje wydawać, są określone w art. 13 ustawy o RIO, ale również we właściwych artykułach ustawy o finansach publicznych. Mowa tu przede wszystkim o opiniach dotyczących możliwości sfinansowania deficytu budżetu.

Co to jest opinia? Opinia to forma wyrażenia stanowiska przez organ. W tym momencie jest to skład orzekający właściwej regionalnej izby obrachunkowej, które zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o RIO składa się z trzech członków kolegium. Skład orzekający i skład osobowy jest ustalany przez prezesa właściwej izby, w drodze stosownego zarządzenia. Zatem jest to akt kierownictwa wewnętrznego. W ramach opinii składy orzekające dokonują nie tylko oceny formalnej zgodności przedstawionych dokumentów podlegających opiniowaniu z normami prawnymi określającymi ich formę, zakres, szczegółowość oraz wymogi spójności, kompletności i rzetelności danych planistycznych i sprawozdawczych, które są analizowane w kontekście wydania poszcze-

gólnych opinii, ale również dokonują oceny legalności działań podejmowanych przez organy jst w celu realizacji procesów finansów publicznych, w tym oceny ich wpływu na aktualny i przyszły stan ich finansów.

Dotyczy to zwłaszcza opinii wydawanych o wnioskach dotyczących możliwości spłaty zobowiązań, które wpływają na dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego. To również dotyczy opinii, które obecnie są wydawane przez składy orzekające RIO, a mianowicie opinii o projektach budżetów na rok następny właściwych jednostek samorządu terytorialnego, opinii o projektach wieloletnich prognoz na rok następny i kolejne lata. Dotyczy to również opinii wydawanych w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze czy też opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu za poprzedni rok budżetowy. Dotyczy to również opinii wydawanych w sprawie uchwał w przedmiocie nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, czyli organu wykonawczego gminy, jak również opinii dotyczących wniosków komisji rewizyjnej w przedmiocie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

Opinia oczywiście nie ma charakteru wiążącego dla jej adresata, niemniej jednak – co jest podnoszone w orzecznictwie sądowo-administracyjnym – ma istotny wpływ na zapewnienie zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Opinia służy też pewnej kontroli działań jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie prowadzenia gospodarki finansowej.

Podam przykład. Otóż, w przypadku negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej na następny rok budżetowy organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, której ta opinia dotyczy, otrzymuje sygnał o wystąpieniu nieprawidłowości. Ten sygnał jest określony w opinii i nieusunięcie takiej nieprawidłowości może oznaczać wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną. Ponadto w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2013 r. negatywna opinia o projekcie uchwały budżetowej, w związku z niezachowaniem przez jst relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może stanowić przesłankę do uruchomienia procedury związanej z przyjęciem programu postępowania naprawczego na trzy kolejne lata budżetowe, który to program postępowania naprawczego ma służyć poprawie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Jeszcze troszeczkę statystyki i przejdę do działalności kontrolnej sensu stricto. Mianowicie, w latach 2018–2019 składy orzekające RIO wydały łącznie 52 263 opinie w sprawach dotyczących przestrzegania przez jst przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów z uwzględnieniem zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. W większości były to opinie pozytywne bądź pozytywne z uwagami czy zastrzeżeniami. Co do negatywnych opinii to 2018 r. było ich zaledwie 193, a w 2019 r. – 164.

Teraz część najistotniejsza z punktu widzenia tematyki tej prezentacji, czyli działalność kontrolna. Jest to jedno z podstawowych zadań nałożonych na regionalne izby obrachunkowe od samego początku ich funkcjonowania, czyli od 1 stycznia 1993 r. Co istotne, regionalne izby obrachunkowe kontrolują działalność jednostek samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych i różnego rodzaju związków, stowarzyszeń komunalnych, jak również tych podmiotów, które nawet nie należą do sektora finansów publicznych, ale otrzymują dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym pragnę zaznaczyć, że w tym ostatnim przypadku kontrola może objąć tylko i wyłącznie kwestie związane ze sposobem wydatkowania środków pochodzących z tych dotacji.

Przy podejmowaniu czynności kontrolnych regionalne izby obrachunkowe kierują się wyłącznie kryterium legalności, czyli zgodności z prawem, funkcjonowania gospodarki finansowej kontrolowanej jednostki oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Wyjątek stanowi kontrola realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, bo tutaj również regionalne izby obrachunkowe mogą to robić przy zastosowaniu kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Najważniejszą cechą, która charakteryzuje działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych, jest uprawnienie, ale też i obowiązek, nałożony tylko i wyłącznie

na regionalne izby obrachunkowe w Polsce, przeprowadzenia co najmniej raz na cztery lata kompleksowej kontroli gospodarki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem między jedną a drugą kontrolą kompleksową nie może upłynąć więcej niż cztery lata.

Zakres kontroli kompleksowej, jaka jest przeprowadzana przez regionalne izby obrachunkowe w jednostce samorządu terytorialnego, jest zakresem o wiele szerszym niż chociażby zakres działalności nadzorczej czy opiniodawczej, co do której RIO posiadają kompetencje. Od 2011 r. taki ramowy zakres kontroli kompleksowej prowadzonych przez RIO, który został wypracowany na podstawie dotychczasowych doświadczeń w działalności kontrolnej i został przyjęty uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, obejmuje następujące zagadnienia.

Po pierwsze, ustalenia ogólnoadministracyjne, w tym wewnętrzne regulacje organizacyjno-prawne, zwłaszcza te dotyczące funkcjonowania gospodarki finansowej jst. Po drugie, księgowość i sprawozdawczość, w tym gospodarkę pieniężną i kontrolę kasy oraz inwentaryzację. Po trzecie, budżet jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności: dochody budżetowe, w tym subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku; wydatki budżetowe z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, w tym wydatki bieżące i majątkowe oraz rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji; dług publiczny, przychody i rozchody budżetu. Po czwarte, gospodarkę mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa przekazanym do dyspozycji jednostce samorządu terytorialnego. Po piąte, rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

Tak jak niezmiennie pozostaje wskazany powyżej obowiązek okresowej, kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządowej, tak samo bez istotniejszych modyfikacji obowiązują od 1992 r. procedury określające sposób wypełniania zadań kontrolnych. Zadania te zasadniczo podejmowane są na podstawie planu kontroli przyjmowanego przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej, a czynności kontrolne realizowane są przez inspektorów kontroli w siedzibie kontrolowanej jednostki. Są one dokumentowane protokołem przeprowadzonej kontroli, który jest podpisywany z jednej strony przez inspektorów kontroli przeprowadzających czynności kontrolne, z drugiej strony przez kierownika kontrolowanej jednostki, głównego księgowego bądź – w przypadku jednostki samorządu terytorialnego – przez organ stanowiący jst na szczeblu gminy, czyli przez wójta, burmistrza, prezydenta i skarbnika. W przypadku powiatów i województw samorządowych protokół jest podpisywany odpowiednio przez starostę lub przez marszałka województwa i przez skarbnika właściwego powiatu lub województwa samorządowego.

Po przeprowadzeniu takiej kontroli, po podpisaniu protokołu przeprowadzonej kontroli regionalna izba obrachunkowa wystosowuje do kontrolowanej jednostki samorządu terytorialnego wystąpienie pokontrolne, które zawiera opis najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli kompleksowej lub też innej kontroli, jeżeli takowa była przeprowadzana, oraz wnioski, które zmierzają do usunięcia tych nieprawidłowości, oczywiście, jeżeli jest to możliwe, jak również mające na celu usprawnienie działalności jednostki samorządu terytorialnego na przyszłość.

Uzupełnieniem kontroli o charakterze kompleksowym są kontrole doraźne i problemowe, przeprowadzane czy to w jednostce samorządu terytorialnego, czy w innych jednostkach organizacyjnych, jak również w tych podmiotach spoza sektora finansów publicznych, które korzystają ze środków z budżetu jst przekazanych im w formie dotacji. Kontrole doraźne i problemowe z reguły dotyczą ściśle określonego zagadnienia lub zagadnień i nie mają charakteru kompleksowego. Bardzo często są one inicjowane przez różne podmioty, które zauważają pewne ewentualne nieprawidłowości w funkcjonowaniu czy to jednostek samorządu terytorialnego, czy też jednostek organizacyjnych, i zwracają się do nas z wnioskami o przeprowadzenie takiej kontroli.

Ustawa o RIO bardzo rzadko była zmieniana na przestrzeni czasu, w którym funkcjonują regionalne izby obrachunkowe. Sposób realizacji funkcji kontrolnej wykonywanej przez regionalne izby obrachunkowe nie ulegał modyfikacjom na przestrzeni tych lat. Niemniej jednak od dłuższego czasu realizowany jest program standaryzacji dzia-

łania izb, a co za tym idzie podniesienia jakości pracy pracowników regionalnych izb obrachunkowych oraz skuteczności i efektywności działań kontrolnych podejmowanych przez RIO. Wynikiem powyższego procesu standaryzacji było przyjęcie przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych:

- ramowego zakresu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przyjętego uchwałą RIO z dnia 17 marca 2011 r.;
- standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych;
- wytycznych do prowadzenia akt kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

Jednocześnie, w ramach podnoszenia efektywności i skuteczności działań kontrolnych i nadzorczych, od 2010 r. na coraz szerszą skalę regionalne izby obrachunkowe zaczęły korzystać ze specjalistycznie przygotowanego narzędzia informatycznego – ACL. Jest to specjalistyczne oprogramowanie do analizy baz danych, które wpływają do nas z jednostek samorządu terytorialnego. Te dane są sprawdzane, np. czy w trakcie ostatnich czterech lat nie doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, czyli czy nie doszło do przekroczenia planu. Możemy też sprawdzić, czy wystąpiły jakieś niezgodności między sprawozdawczością, budżetową czy finansową, a ewidencją księgową, na podstawie której te sprawozdania winny być sporządzane. Program ma też zastosowanie w kwestii prawidłowości opodatkowania w zakresie opłat i podatków lokalnych. Cieszy się on ogromną popularnością wśród regionalnych izb obrachunkowych i w tej chwili jest powszechnie wykorzystywany. Rzeczywiście jest to bardzo dobre i bardzo skuteczne narzędzie informatyczne, które pozwala nam na bardzo precyzyjną analizę dokumentacji i systemu baz danych, które znajdują się w jednostkach samorządu terytorialnego. Pozwala również na wychwycenie nawet drobnych nieprawidłowości w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o skuteczność i efektywność działań regionalnych izb obrachunkowych w ramach wykonywania funkcji kontrolnej, obrazują to w szczególności dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej oraz efektów finansowych tych kontroli. I tak, w latach 2018–2019 regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 2278 kontroli, z tego w 2018 r. – 1158 kontroli, w 2019 r. – 1120. Wśród 2278 kontroli zrealizowano 1414 kontroli kompleksowych, 644 kontrole problemowe i 184 kontrole doraźne.

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają czasami kontrole sprawdzające. Dotyczą one zagadnień związanych ze sprawdzeniem realizacji wniosków pokontrolnych z ostatnich kontroli przeprowadzonych w danej jednostce samorządu terytorialnego. W ostatnich dwóch latach przeprowadzono 36 takich kontroli.

Ponadto, regionalne izby obrachunkowe w latach 2018–2019 zweryfikowały zasadność 1557 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach podlegających kontroli. Są to przede wszystkim pisma od Policji, prokuratury, kiedyś jeszcze istniejącego Urzędu Kontroli Skarbowej, CBA, poszczególnych ministrów, wojewodów, posłów, radnych, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe.

Jeżeli chodzi o nieprawidłowości stwierdzane podczas przeprowadzonych kontroli, to można je podzielić na kilka grup. Po pierwsze, są to nieprawidłowości dotyczące zagadnień związanych z ustaleniami ogólnoadministracyjnymi i ogólnoorganizacyjnymi. Po drugie, są to nieprawidłowości związane z zagadnieniami dotyczącymi księgowości i sprawozdawczości, zarówno budżetowej, jak i sprawozdawczości finansowej. Są to też nieprawidłowości występujące w sferze planowania i wykonania budżetu, w tym dochodów budżetowych, wydatków budżetowych. Są to też nieprawidłowości związane z procesem udzielania zamówień publicznych. Występują również nieprawidłowości w zakresie rozliczenia otrzymanych dotacji, nieprawidłowości w zakresie zaciągania długu publicznego i związanych z tym zaciąganych zobowiązań wpływających na dług publiczny danej jednostki samorządu terytorialnego, nieprawidłowości związane z gospodarką mieniem wykonywaną przez jst – zarówno mieniem danej jednostki, jak i powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa, jak również nieprawidłowości w zakresie rozliczeń jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

Największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości stanowią nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu oraz w zakresie księgowości i sprawozdawczości. Podam przykłady. W 2018 r. na ogólną liczbę nieprawidłowości w wysokości 12 404 pierwsze miejsce zajęły nieprawidłowości w zakresie wykonania budżetu, było ich aż 4795. Drugie miejsce w tym „rankingu” zajmują nieprawidłowości w zakresie księgowości i sprawozdawczości – 3642. Natomiast trzecie miejsce zajmują nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych – 1231 przypadków.

Podobnie przedstawia się sytuacja w 2019 r. Na ogólną liczbę stwierdzonych nieprawidłowości w wysokości 11 845 przypadków największa liczba przypada nieprawidłowościom związanych z wykonaniem budżetu – 4525 przypadków. Kolejne miejsce zajmują nieprawidłowości w zakresie księgowości i sprawozdawczości – 3401 przypadków, natomiast trzecią grupą co do wielkości stwierdzonych nieprawidłowości stanowią nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, których było 1192.

Jeżeli chodzi o kwestie dotyczące nieprawidłowości w tej pierwszej grupie, tzn. nieprawidłowości związane z planowaniem i wykonaniem budżetu, to dotyczyły one np.: nieterminowego regulowania zobowiązań, niesporządzania lub nieprawidłowego sporządzania planu finansowego, nieaktualizowania tych planów, niedozwolonego finansowania z budżetu danego roku, nieprzekazywania jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu.

Jeżeli chodzi o nieprawidłowości dotyczące realizacji dochodów budżetowych, do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń należą:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych; dotyczy to podatków i opłat lokalnych, m.in. podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnego czy podatku leśnego;
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w wypadku zaległości; tj. zaległości z tytułu podatków i opłat;
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy;
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień czy obniżek stawek podatkowych;
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania w zakresie podatków i opłat lokalnych stanowiących dochody budżetu gminy;
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym, leśnym czy też podatku od środków transportowych.

Natomiast w zakresie wydatkowania środków publicznych najczęściej występujące nieprawidłowości polegają na:

- niezgodnym z obowiązującymi przepisami ustalaniu i wypłacaniu wynagrodzeń pracownikom jednostek kontrolowanych;
- nieprawidłowościach przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych;
- przekraczaniu upoważnienia do dokonywania wydatków;
- przekraczaniu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet;
- nieprawidłowościach w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli;
- nieprawidłowym naliczaniu lub nieterminowym przekazywaniu odpisów na zakładowy fundusz socjalny;
- nieterminowym opłacaniu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Jeżeli chodzi o kwestie związane z nieprawidłowościami dotyczącymi rachunkowości i sprawozdawczości, czyli tej drugiej grupy nieprawidłowości, to najczęściej występujące nieprawidłowości są następujące:

- nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań, zarówno budżetowych, jak i finansowych;
- nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, w tym dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald;
- nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków;
- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych;

– nieprzeprowadzenie, nierozliczenie lub nieprawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych.

Natomiast jeśli chodzi o nieprawidłowości dotyczące trzeciej grupy najczęściej występujących nieprawidłowości stwierdzanych podczas czynności kontrolnych przez inspektorów regionalnych izb obrachunkowych, to są one związane z zamówieniami publicznymi. Najczęściej dotyczyły one:

– nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy;

– niestalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości udzielanego zamówienia publicznego;

– nieprawidłowości w zakresie określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium, np. nieterminowy zwrot wadium, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie wadium przez ogłaszającego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego;

– braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, której treść czasami bywa niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy, co może mieć wpływ na prawidłowość udzielonego zamówienia publicznego;

– nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych;

– niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony, które to dwa tryby są podstawowymi trybami w rozumieniu Prawa zamówień publicznych.

Jeżeli chodzi o nieprawidłowości dotyczące udzielania i rozliczania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego, do najczęściej stwierdzonych zaliczamy:

– nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, np. niestosowanie wymaganych prawem trybów udzielania takich dotacji;

– nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych;

– nieprawidłowości przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych, tj. nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie lub niewłaściwe wykorzystanie środków pochodzących z dotacji;

– nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczenie dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych;

– nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji przed jednostki samorządu terytorialnego, które są kontrolowane przez nas;

– nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych;

– wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Natomiast w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, które to zagadnienie pozostaje pod szczególną uwagą RIO z uwagi na konieczność bieżącego nieprzerwanego monitorowania poziomu zadłużenia przez jst dokonywanego przez regionalne izby obrachunkowe, najczęściej występującymi nieprawidłowościami były:

– zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych przez jst bez wymaganej przepisami prawa opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub możliwości wykupu obligacji komunalnych;

– przekroczenie planu rozchodów;

– przekroczenie limitu zadłużenia;

– przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jeśli chodzi o nieprawidłowości dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym, to najczęściej występujące uchybienia dotyczyły takich zagadnień, jak:

– nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości;

– nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego, czyli przy zawieraniu umowy najmu, umowy dzierżawy, umowy trwałego zarządu czy też umowy użyczenia;

- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości;
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste, np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego czy też stawek tych opłat;
- niepodjęcie uchwał w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym;
- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobów nieruchomości;
- nieprawidłowe sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Pani przewodnicząca, mam prośbę. Temat jest bardzo obszerny. Jest to rzecz bardzo ciekawa, jednak wszyscy zainteresowani mamy ten materiał, a czas nam nie pozwala, bo przeznaczaliśmy godzinę na to posiedzenie. Prosiłbym więc o kwintesencję, o przedstawienie najważniejszych punktów, żebyśmy mogli jeszcze przeprowadzić dyskusję.

Zastępca przewodniczącego KR RIO Luiza Budner-Iwanicka:

Dobrze, oczywiście. W takim razie skoncentruję się na statystyce i powiem, ile generalnie tych nieprawidłowości było i ile wniosków pokontrolnych zostało sformułowanych po przeprowadzonych kontrolach.

Otóż, po przeprowadzonych czynnościach kontrolnych regionalna izba obrachunkowa przygotowuje wystąpienie pokontrolne, czyli de facto podsumowanie wyników kontroli, w którym wskazuje źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W latach 2018–2019 izby wydały ogółem 28 193 wniosków pokontrolnych. Do tych wniosków pokontrolnych jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki kontrolowane w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego mają prawo wniesienia zastrzeżeń, jeśli się z tymi wnioskami nie zgadzają. W latach 2018–2019 jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 330 wniosków pokontrolnych, z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 23 przypadkach, w części w 2 przypadkach, w pozostałych przypadkach zostały oddalone lub odrzucone w przyczyn formalnych.

Efektom działania regionalnych izb obrachunkowych jest również podjęcie działań przez inne podmioty. W latach 2018–2019 regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 1135 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów. Kierowano je do ministrów i kierowników urzędów centralnych, do wojewodów, do organów ścigania takich jak Policja i prokuratura, do kierowników innych jednostek, jak również do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano łącznie w tym okresie 86 zawiadomień, w tym głównie do ministra finansów w zakresie nierzetelnego sporządzania przez jst sprawozdań...

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Pani przewodnicząca, my to widzimy, bo mamy sprawozdanie przed sobą. Naprawdę prosiłbym o przejście do wniosków, podsumowania, żebyśmy zdążyli odbyć ewentualną dyskusję, dobrze?

Zastępca przewodniczącego KR RIO Luiza Budner-Iwanicka:

Dobrze. Podsumowując zagadnienia związane ze skutecznością i efektywnością działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych, chciałabym podkreślić, że kontrola sprawowana przez RIO naszym zdaniem ma nieocenione znaczenie dla prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, gdyż wykazuje istniejące nieprawidłowości dotyczące zarówno wydatkowania przez nie środków publicznych, co przekłada się na lepsze ich wykorzystanie, jak i kwestie związane z pozyskiwaniem dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykrycie błędów i niedociągnięć w tym zakresie spowodować ma w konsekwencji reakcję w postaci poprawy działań podmiotów kontrolowanych.

Analiza zrealizowanych wniosków pokontrolnych wskazuje, że jednostki w większości eliminują stwierdzone przez izby nieprawidłowości. Jednocześnie jednak nie spada

ogólna liczba stwierdzanych błędów w prowadzonej przez jst gospodarce finansowej. Zazwyczaj bowiem zagadnienia do kontroli wybierane są po dokonanej analizie wyników poprzednich kontroli przeprowadzonych w danej jednostce oraz analizie obszarów, w których potencjalnie mogą wystąpić nieprawidłowości stanowiące naruszenie przepisów prawa, w szczególności tam, gdzie ma to istotny wymiar finansowy, a także z uwzględnieniem ewentualnych sygnałów pochodzących z różnego rodzaju wniosków, zawiadomień czy też sygnalizacji, które wpływają do regionalnych izb obrachunkowych, o nieprawidłowościach w gospodarce finansowej danej jednostki. Duże znaczenie mają też obszary gospodarki finansowej związane z nowymi czy zmienianymi regulacjami prawnymi, gdzie istnieje duże ryzyko wystąpienia błędów w związku z nieprawidłowym stosowaniem nowych regulacji prawnych.

Regularność prowadzonych przez izby kontroli kompleksowych, jak również kontroli problemowych czy doraźnych ma też znaczenie prewencyjne. Kontrolowane jednostki mają bowiem świadomość, że ich działalność będzie podlegać weryfikacji przez instytucję zewnętrzną. Istotne znaczenie dla skuteczności funkcji kontrolnej izb ma bieżące prezentowanie wyników prowadzonych kontroli na stronach biuletynów informacji publicznej regionalnych izb obrachunkowych, co przy stale zmieniającej się rzeczywistości, w tym przepisów prawa, ma wpływ na decyzje podejmowane przez samorządy.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Pani przewodnicząca, przerwę pani z dużym pokłonem i szacunkiem, bo było to bardzo obszerne i istotne wystąpienie. Dziękujemy pracownikom regionalnych izb obrachunkowych za ogrom pracy włożony w tę służebną rolę, jaką stanowią dla organów administracji samorządowej. Szkoda, że ta dyskusja nie przetoczyła się wtedy, gdy dyskutowaliśmy przy budżecie, bo tu widać ten ogrom kontroli, spraw. Aż wierzyć się nie chce, że przy kłopotach, jakie macie, jakie sygnalizujecie, jesteście w stanie, bo to idzie w tysiące spraw, rzeczy, problemów, tyle ogarnąć. Bo w efekcie ta Polska samorządowa dobrze stoi, gdyż kontrolujecie każdą jednostkę, każdą uchwałę, każdy budżet. Jeszcze raz z dużym szacunkiem – chwała wam za to.

Natomiast szkoda, bo to teraz powinna się odbyć dyskusja na temat budżetu i kłopotów, które sygnalizujecie od dawna – głównie kłopotów kadrowych. Kończąc te dywagacje, otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby... Słyszę, że chce zabrać głos pan Marek Wójcik, przedstawiciel Związku Miast Polskich. Proszę bardzo.

Pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Dziękuję, panie przewodniczący. Państwo posłowie, ja bardzo krótko. Chciałbym przyłączyć się do głosu pana przewodniczącego. Z punktu widzenia podmiotów kontrolowanych – co może niektórych zdziwi – my jesteśmy z tych kontroli zadowoleni. Zadowoleni jesteśmy ze współpracy z regionalnymi izbami obrachunkowymi, bo działalność RIO bardzo nam pomaga realizować prawidłowo zadania i ewentualnie usprawniać naszą działalność tam, gdzie moglibyśmy ewentualnie popełniać jakieś pomyłki.

Tak więc też jesteśmy pełni szacunku i bardzo dziękujemy za dobrą pracę i dobrą współpracę z nami. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Saługa (KO):

Dziękuję bardzo. Ja kiedyś, jako samorządowiec, też byłem kontrolowany. Ta kontrola była negatywna dla mnie, ale ostatecznie zakończyła się pozytywnie. Tak więc powiem na koniec, że to była bardzo dobra kontrola, nauczyła mnie wiele i poprawiła gospodarkę finansową jednostki, którą prowadziłem.

Czy są jeszcze jakieś inne głosy? Nie słyszę. Zatem zamykam dyskusję. Informuję, że Komisja przyjęła informację do wiadomości. Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Bardzo wszystkim dziękuję, szczególnie pani przewodniczącej. Zamykam posiedzenie Komisji.