

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2016 r.

DKSiW-K-II-093-4/2016

Egz. Nr. 1

Pan
Jan Uksik
Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2016 rok*, na temat: *Prawidłowość wykonywania przez regionalne izby obrachunkowe działalności kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej, realizacji postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przestrzegania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków.*

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 10 do 24 maja 2016 r.¹ w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu², na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*³, przez zespół kontrolny MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolnego – Piotr Karkosik, starszy specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 62 z 6 maja 2016 r.;
- członek zespołu kontrolnego – Agnieszka Maksymowicz-Jastrzębska, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 63 z 6 maja 2016 r.

Zakres kontroli obejmował:

- 1) Prowadzenie działalności kontrolnej.
- 2) Prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej.

¹ W tym w siedzibie jednostki kontrolowanej w terminie od 16 do 20 maja 2016 r.

² Zwanym dalej RIO w Opolu lub Izbą z siedzibą: ul. Oleska 19a, 45-052 Opole.

³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwana dalej ustawą *o kontroli*.

- 3) Udostępnianie informacji publicznej.
- 4) Rozpatrywanie skarg i wniosków.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. do 10 maja 2016 r.

Prezesem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu od 1 lutego 1993 r. był Janusz Gałkiewicz.

Celem kontroli była ocena wykonywania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu działalności wskazanej w temacie kontroli.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli, takich jak: legalność, celowość, gospodarność oraz rzetelność.

I. OCENA OGÓLNA

Pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia się działania RIO w Opolu w zakresie wykonywania działalności kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej oraz udostępniania informacji publicznej, a także rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Izby.

W RIO w Opolu rzetelnie opracowywano plany kontroli i sporządzano sprawozdania z działalności kontrolnej. Kontrole kompleksowe były przeprowadzane zgodnie z ustawowymi uregulowaniami, tj. raz na 4 lata. Wprowadzono wewnętrzne przepisy oraz praktykę postępowania, które zapewniały bezstronność i obiektywizm kontrolerów. Przestrzegano przepisów dotyczących sporządzania dokumentacji pokontrolnej oraz rzetelnie monitorowano realizację wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z ustawowym obowiązkiem prowadzono szkolenia i działalność informacyjną oraz udostępniano informację publiczną.

Należy jednak zaznaczyć, że kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Izby na przygotowywanie wykładów na szkolenia organizowane przez Izbę i realizowane w ramach obowiązków ustawowych, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków.

Przedstawiona ocena została sformułowana na podstawie dokonanych w toku kontroli niżej przedstawionych ustaleń.

II. USTALENIA KONTROLI

1. Prowadzenie działalności kontrolnej.

Prowadzenie działalności kontrolnej przez RIO w Opolu ocenia się **pozytywnie**.

W RIO w Opolu przygotowywano plan kontroli zarówno na 2015 r. jak i 2016 r. Plan kontroli na 2015 r. obejmował 21 kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego oraz 15 kontroli problemowych. Na podstawie badanej próby oraz sprawozdania z działalności kontrolnej za 2015 r. stwierdzono, że kontrole kompleksowe w 20 jednostkach, w tym w 8 gminach miejsko-wiejskich i 12 gminach wiejskich, rozpoczęto i zakończono w 2015 r. Natomiast 1 kontrola kompleksowa, przeprowadzona w gminie wiejskiej została zakończona w 2016 r. Kontrole problemowe w 15 jednostkach również rozpoczęto i zakończono w 2015 r. Przeprowadzono także 2 kontrole doraźne nie objęte planem kontroli.

Plan kontroli na 2016 r. obejmował 20 kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego oraz 15 kontroli problemowych. Do 10 maja 2016 r. rozpoczęto 12 kontroli kompleksowych w jednostkach samorządu terytorialnego, z czego zakończono kontrole w 6 jednostkach. Ponadto, przeprowadzono i zakończono w tym terminie kontrole problemowe w 3 jednostkach samorządowych.

Procedura związana z przygotowaniem i uchwaleniem planu kontroli obejmowała stałe monitorowanie przez Naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej (WKGF) jednostek podlegających kontroli oraz terminu przeprowadzenia kontroli. W grudniu poprzedniego roku wskazywano te z nich, które zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*⁴ powinny zostać objęte kontrolą kompleksową w danym roku. Następnie Naczelnik WKGF sporządzał projekt planu kontroli na dany rok wraz z uzasadnieniem, który był przekazywany do Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń (WIAS), który zajmuje się obsługą Kolegium Izby.

Na wyznaczonym posiedzeniu, Kolegium Izby obradowało nad projektem uchwały w sprawie ramowego planu pracy wraz z planem kontroli na dany rok, a następnie projekt uchwały poddawany był pod głosowanie członków Kolegium. Ramowy plan pracy w tym plan kontroli na 2015 r. i 2016 r. zatwierdzono odpowiednio Uchwałą Nr 2/4/2015 z 28 stycznia 2015 r. oraz Uchwałą Nr 2/7/2016 z 27 stycznia 2016 r. W 2015 r. oraz w 2016 r. do dnia rozpoczęcia kontroli w RIO w Opolu nie dokonywano zmian w planach kontroli.

Uchwałą Nr 6/14/2016 z 23 marca 2016 r. Kolegium RIO w Opolu przyjęło sprawozdanie z działalności kontrolnej za 2015 r. W sprawozdaniu zawarto opis realizacji zadań w zakresie kontroli, wyników kontroli oraz postępowań pokontrolnych. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że przyjęte sprawozdanie rzetelnie opisuje liczbę oraz wyniki kontroli przeprowadzonych przez RIO w Opolu w 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 51-76, 77-92)

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113, ze zm. Zwana dalej ustawą o *rio*.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 7 ust. 1 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych* Izby przeprowadzają, co najmniej raz na cztery lata, kompleksowa kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W RIO w Opolu obowiązek ten został zrealizowany, co stwierdzono na podstawie informacji o jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolami w latach 2012-2015, a także do 9 maja 2016 r. oraz na podstawie zbadanej próby obejmującej 14 kontroli kompleksowych zrealizowanych w badanym okresie.

(Dowód: akta kontroli str. 93-101, 156-162)

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że RIO w Opolu przeprowadzała kontrolę gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o *rio*).

W powyższym zakresie Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, co następuje:

(...) stwierdzić należy, iż choćby ze względu na naturę obrotu bezgotówkowego, który dominuje w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwe badanie stanu rzeczywistego w zakresie operacji finansowych, które są kluczowym obszarem zainteresowania Izby. W takiej sytuacji, jedynym możliwym badaniem jest konfrontowanie dokumentacji wytwarzanej przez kontrolowaną jednostkę z dokumentacją sporządzoną przez podmioty zewnętrzne, takie jak banki (wyciągi bankowe, potwierdzenie przelewów), kontrahenci (potwierdzenie sald), notariusze (akty notarialne), czy beneficjenci dotacji (sprawozdania). Swoistym badaniem stanu faktycznego jest również badanie zamówień publicznych, gdzie ocenę ofert dokonaną przez gminę konfrontuje się z oryginalną dokumentacją przekazaną przez oferentów.

(Dowód: akta kontroli str. 44-46, 130-134, 138-145)

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że w RIO w Opolu przeprowadzała kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (zgodnie z art. 5 ust.2 ustawy o *rio*).

Do zadań administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień skontrolowanych przez RIO w Opolu należały: zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego w produkcji rolnej, przeprowadzanie wyborów oraz referendów, a także realizacja zadań z zakresu obrony cywilnej.

(Dowód: akta kontroli str. 135-137, 146-155)

Po przeprowadzeniu czynności kontrolnych stwierdzono, że w RIO w Opolu badano jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem problemu przestrzegania art. 243 ustawy o *finansach publicznych*⁵.

⁵ t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

Odnosnie przeprowadzania działalności kontrolnej z uwzględnieniem problemu przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego art. 243 ustawy o finansach publicznych, Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, iż przywołane przepisy (...) *zakazują uchwalania budżetu, którego realizacja spowoduje niezrealizowanie określonego w ustawie wskaźnika. Przepis ten zatem bezpośrednio odnosi się do działalności opiniodawczej izby tj. opiniowania projektów budżetów przez Składy Orzekające RIO oraz badania legalności uchwał przez Kolegium Izby(...).*

Działalność kontrolna, co do zasady jest działalnością ex post, zatem bezpośrednio nie wpływa na przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się, które skutkować może naruszeniem wskaźnika o którym mowa w art. 243. Kluczowym aspektem działalności kontrolnej jest zapewnienie kompletności i wiarygodności informacji na których opiera się działalność opiniodawcza, analityczna i nadzorczą. W trakcie kontroli kompleksowych rutynowo badane jest:

- wykazywanie zobowiązań w ewidencji księgowej oraz rzetelność sporządzania sprawozdań na podstawie ewidencji księgowej (przedstawienie stanu zadłużenia, poręczeń, zobowiązań, w tym wymagalnych),
- prawidłowość realizowania obowiązku przekazywania do Izby uchwał i zarządzeń w sprawie zaciągania zobowiązań, np. uchwał w sprawie zaciągania i udzielania pożyczek,
- zgodność z prawem (w tym planem finansowym) zaciągania zobowiązań na wydatki bieżące i inwestycyjne.

W wybranych, wytypowanych przez WIAS i Członków Kolegium jednostkach, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związanych z długiem jest największe, badanie tych zagadnień jest pogłębione. Analizowana jest np. realność zaplanowanych dochodów z tytułu sprzedaży mienia, czy też szczegółowo analizowana jest terminowość spłat zobowiązań.

(Dowód: akta kontroli str. 30-31)

W zakresie przeprowadzania kontroli podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 na wniosek jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków oraz przeprowadzania kontroli podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1-6 na wniosek organów administracji rządowej, agencji lub funduszy celowych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz tych podmiotów, Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2012 do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych RIO w Opolu nie kontrolowała tych podmiotów.

(Dowód: akta kontroli str. 30)

Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że przed rozpoczęciem kontroli kompleksowej podmiot kontrolowany był zawiadamiany, zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy o rio, nie później niż na 7 dni przed jej rozpoczęciem. W przypadku innych kontroli podmioty kontrolowane były także zawiadamiane o kontroli. Stwierdzono także, że praktyka zawiadamiania o rozpoczęciu kontroli była jednolita dla wszystkich podmiotów kontrolowanych.

(Dowód: akta kontroli str. 156-162)

W zakresie stosowanych rozwiązań organizacyjnych zapewniających bezstronność i obiektywizm kontrolerów stwierdzono, że opracowano dokument skierowany do wszystkich pracowników Izby pn. *Kodeks Etyki pracowników RIO w Opolu* stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 6/2010 Prezesa RIO w Opolu z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w RIO w Opolu, w którym określono zasady wyznaczające właściwą postawę m.in. w zakresie bezstronności i obiektywizmu. Ponadto, stosownie do uregulowań § 3 ust. 5 Zarządzenia nr 6/2010 Prezesa RIO w Opolu, każdy pracownik Izby ma obowiązek wypełniać w każdym roku kwestionariusz samooceny. Pytania kwestionariusza odnoszą się do całego systemu kontroli zarządczej Izby, w tym również do *Kodeksu Etyki*. Dokumentem regulującym działalność kontrolną skierowanym do pracowników Wydziału Kontroli są *Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych* przyjęte na podstawie Uchwały Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r.

Kolejnym dokumentem wewnętrznym Izby, zawierającym uregulowania w zakresie zapewnienia bezstronności i obiektywizmu kontrolerów były skierowane bezpośrednio do pracowników Wydziału Kontroli *Szczegółowe zasady przeprowadzania kontroli przez RIO w Opolu* stanowiące załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 4/2007 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 27 listopada 2007 r. § 4 tego dokumentu stanowi, że:

1. *Inspektor podlega wyłączeniu z czynności kontrolnych, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny pozostają w takich stosunkach prawnych z jednostką kontrolowaną, lub osobistych z jej pracownikami, że charakter tych stosunków nasuwa wątpliwości, co do bezstronności inspektora. Wyłączenie inspektora w takiej sytuacji następuje na wniosek samego inspektora, z urzędu lub na wniosek zgłoszony wraz z uzasadnieniem przez kierownika jednostki kontrolowanej.*
2. *Inspektora nie należy przez okres co najmniej roku delegować do przeprowadzania kontroli w jednostce, w której był zatrudniony bezpośrednio przed podjęciem pracy w Izbie.*

W celu zapewnienia przestrzegania zasad zawartych w przytoczonych dokumentach praca inspektorów na każdym etapie postępowania kontrolnego była nadzorowana, a dokumentacja prac weryfikowana przez kierownictwo WKGF. Funkcję w zakresie nadzoru kierownik WKGF mógł powierzyć Głównemu Inspektorowi kontroli lub innemu inspektorowi kontroli, który pełni funkcję inspektora nadzorującego kontrolę.

Aby zapobiec brakowi obiektywizmu i bezstronności kontrolerów, który może przejawiać w nieprawidłowych ustaleniach kontroli i wadliwym przedstawianiu jej wyników nałożono na Naczelnika WKGF obowiązki polegające na sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem zadań oraz dokonywaniem bieżącej oceny i monitoringu realizacji zadań podległych pracowników.

Na Zastępcę Naczelnika WKGF nałożono obowiązki z zakresu sprawowania merytorycznego nadzoru nad wykonywanymi zadaniami kontrolnymi w odniesieniu do działań związanych z prawidłowym przebiegiem postępowania kontrolnego i pokontrolnego oraz tematyki i zakresu realizowanych kontroli.

Na Głównego Inspektora kontroli nałożono obowiązki polegające na analizie stanów faktycznych i prawidłowości kwalifikacji stawianych zarzutów w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez zespoły kontrolerskie w jednostkach kontrolowanych. Ponadto, do jego obowiązków należała także bieżąca weryfikacja ustaleń i wniosków zespołu kontrolnego oraz ostateczna weryfikacja protokołu z kontroli po jego sprawdzeniu przez inspektora prowadzącego.

Ponadto kierownictwo WKGF analizowało sygnały wpływające do Izby i poddające w wątpliwość bezstronność i obiektywizm inspektorów kontroli. W 2015 r. miał miejsce jeden przypadek wyłączenia inspektora z kontroli na skutek takiego sygnału.

(Dowód: akta kontroli str. 33-40, 102-129)

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie badane dokumenty pokontrolne zawierały ustalenia z kontroli i były podpisane, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy *o rio*, przez kierownika jednostki kontrolowanej, skarbnika jednostki kontrolowanej oraz inspektorów kontrolujących jednostkę.

W badanej próbie nie stwierdzono przypadków odmowy podpisania protokołu przez kierownika jednostki kontrolowanej. Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, że w badanym okresie, na 47 protokołów kontroli wystąpiły 2 przypadki odmowy podpisania protokołu.

Zgodnie z § 9 ust. 2 ustawy *o rio*, *wystąpienie pokontrolne przekazuje się kontrolowanej jednostce nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu kontroli*. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie wystąpienia pokontrolne zostały przekazane do jednostek kontrolowanych w ustawowym terminie.

Przestrzeganie zasady kontrydiktoryjności w RIO w Opolu przejawia się w zapewnieniu kierownikowi jednostki kontrolowanej możliwości aktywnego udziału w całej procedurze kontrolnej, w szczególności poprzez składanie oświadczeń i wyjaśnień w toku postępowania kontrolnego, a także w możliwości korzystania ze środków odwoławczych.

Ponadto, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłaszania zastrzeżeń do Kolegium Izby. Kolegium RIO w Opolu rozpatrzyło 3 zastrzeżenia wniesione w 2015 r. i 1 zastrzeżenie wniesione w 2016 r. do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, które zostały przez Kolegium oddalone.

(Dowód: akta kontroli str. 156-162)

W ramach monitoringu realizacji wniosków pokontrolnych, po przekazaniu przez jednostkę kontrolowaną informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych przez RIO w Opolu sporządzana była *Ocena wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczyn ich niewykonania na podstawie złożonej informacji*. Jeżeli w wyniku oceny zostało stwierdzone niedostateczne wykonanie wniosków pokontrolnych podmiot kontrolowany był wzywany do uzupełnienia informacji. Należy zatem stwierdzić, że w RIO w Opolu rzetelnie dokonywano sprawdzenia wykonania wniosków pokontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 156-162)

W trakcie czynności kontrolnych zbadano dokumentację dotyczącą zawiadomień właściwych organów o nieprawidłowościach. Stwierdzono, że po kontrolach przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, skierowano do właściwych organów następujące zawiadomienia:

- 1 zawiadomienie Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,
- 12 zawiadomień do Rzecznika o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,
- 8 zawiadomień do Ministra Finansów o stwierdzeniu w sprawozdaniach z wykonania dochodów podatkowych Rb-PDP wykazania nieprawidłowych danych, stanowiących podstawę naliczenia subwencji,
- 1 zawiadomienie do Wojewody Opolskiego o utrzymywaniu się stanu niezgodności z prawem w zakresie związanym z zatrudnieniem na stanowisku Skarbnika osoby niespełniającej wymogów w zakresie posiadanego wykształcenia,
- 1 zawiadomienie do Wojewody Opolskiego o nieprawidłowościach w zakresie rozliczenia dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego w produkcji rolnej i jego wypłatę.

(Dowód: akta kontroli str. 31, 574-575)

2. Prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej.

Prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej w RIO w Opolu ocenia się **pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości**.

1) Działalność szkoleniowa.

Z dokonanych ustaleń wynika, że RIO w Opolu - w badanym okresie - zorganizowało i przeprowadziło 22 szkolenia⁶, w tym 19 dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego i 3 dla pracowników Izby. Ogółem przeszkolono 1850 osób, w tym 1719 z jednostek samorządu terytorialnego i 131 z Izby.

W RIO w Opolu opracowano ramowe plany szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego, które zatwierdzone zostały przez naczelnika Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń Izby⁷.

Ramowy plan szkoleń RIO w Opolu na 2015 r. przewidywał zorganizowanie 12 szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego. W planie zawarto zapis o możliwości przeprowadzenia innych szkoleń, zgodnie z zgłoszonym zapotrzebowaniem, w zamian za wymienione w pkt 1-12. Realizując powyższy plan przeprowadzono 10 szkoleń, rezygnując z przeprowadzenia szkolenia w zakresie ordynacji podatkowej oraz inwentaryzacji. Powyższe wynikało z nieuchwalenia nowej ustawy o ordynacji podatkowej oraz potrzeby przeprowadzenia szkolenia dotyczącego sprawozdawczości

⁶ W 2015 r. – 14 szkoleń i do 10 maja 2016 r. – 8 szkoleń.

⁷ W grudniu 2014 r. i w grudniu 2015 r.

budżetowej. W zamian za szkolenie z inwentaryzacji przeprowadzono szkolenie w zakresie nowelizacji rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W związku z powyższym, w 2015 r. przeprowadzono łącznie 11 szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego, realizując w pełni zaplanowane dochody z tego tytułu. Natomiast w 2016 r.⁸ przeprowadzono 8 szkoleń z 12 zaplanowanych w *Ramowym planie szkoleń RIO w Opolu na 2016 r.*

Należy zaznaczyć, że w Izbie nie sporządzano aneksów do ramowego planu szkoleń.

Tematyka przeprowadzonych szkoleń dotyczyła w szczególności przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych, co było zgodne z § 5 pkt 5 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*⁹.

[Dowód: akta kontroli – str. 445-449, 560]

Wszystkie szkolenia zorganizowane przez Izbę były finansowane ze środków budżetowych. W planach finansowych RIO w Opolu na 2015 r. i 2016 r. - w ramach limitu określonego na wydatki bieżące - zabezpieczono w § 4170 (wydatki na wynagrodzenia bezosobowe) łącznie 294.000,00 zł. Środki zaplanowano na wydatki dotyczące działalności szkoleniowej, tj. honoraria za przygotowanie i wygłoszenie wykładów na szkoleniach organizowanych dla jednostek samorządowych oraz inne wynagrodzenia płatne za wykonywanie czynności określonych w umowach cywilnoprawnych, w tym: za wygłoszenie wykładów na szkoleniach pracowników Izby.

[Dowód: akta kontroli – str. 42, 565-570]

Uchwałą Nr 6/15/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 23 marca 2016 r. przyjęto *Sprawozdanie z działalności informacyjno-szkoleniowej RIO w Opolu*, stanowiące załącznik do uchwały.

[Dowód: akta kontroli – str. 449-463]

Kontrolą objęto 50% przeprowadzonych szkoleń, tj. 11 przypadków¹⁰. Ustalono, że prowadzono odrębne teczki zawierające dokumentację dotyczącą danego szkolenia, tj. w szczególności oferty szkoleniowe, programy szkolenia, materiały szkoleniowe (prezentacje), karty zgłoszenia na szkolenia, listy obecności uczestników szkolenia¹¹.

[Dowód: akta kontroli – str. 571, 465-491]

Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, że Izba zawierała umowy cywilnoprawne z osobami niebędącymi pracownikami Izby na przygotowanie i wygłoszenie wykładu. Ponadto w badanym okresie Izba nie zawierała umów z pracownikami Izby lub członkami Kolegium Izby na czynności związane z organizacją i prowadzeniem szkoleń. Prowadzenie szkoleń przez pracowników odbywało się w ramach obowiązków służbowych. Zawierano natomiast umowy cywilnoprawne z pracownikami zatrudnionymi

⁸ Do 10 maja 2016 r.

⁹ Dz. U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1747.

¹⁰ tj.: 7 przeprowadzonych w 2015 r. i 4 przeprowadzone w 2016 r.

¹¹ Ze względu na obszerność odstąpiono od pobrania kserokopii dokumentów (sporządzono notatkę służbową z kontroli dokumentów źródłowych).

w Wydziale Informacji, Analiz i Szkoleń¹² oraz w Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej, a także członkiem Kolegium Izby na przygotowanie wykładów na szkolenia organizowane przez Izbę.

[Dowód: akta kontroli – str. 25]

W RIO w Opolu podpisano łącznie 28 umów o dzieło z pracownikami i innymi osobami w zakresie działalności szkoleniowej na kwotę 49.379,90 zł¹³. W kontrolowanych umowach cywilnoprawnych podstawą wypłaty wynagrodzenia było pisemne potwierdzenie wykonania prac zgodnie z umową. Wypłaty wynagrodzenia z tytułu umów dokonywano zgodnie z terminem w nich określonym, po wystawieniu rachunku za wykonaną pracę przez osoby wykonujące dane dzieło.

[Dowód: akta kontroli – str. 319-444]

Należy zaznaczyć, że zawieranie z pracownikami umów cywilnoprawnych na przygotowywanie wykładów (prezentacji/materiałów szkoleniowych), które powinny być realizowane nieodpłatnie przez RIO w Opolu i jej pracowników w ramach obowiązków służbowych było niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego¹⁴ oraz *Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu*¹⁵. Przepisy ustawy o *rio* nakładają na izby obowiązek prowadzenia działalności szkoleniowej¹⁶. Jednocześnie, rozporządzenie w *sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania* szczegółowo określa zadania poszczególnych wydziałów izby, w tym wydziału informacji, analiz i szkoleń, do którego obowiązków należy organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych. Powyższy obowiązek wynikał również z § 23 pkt 6 *Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego*, zgodnie z którym do zadań Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń należało organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych. Organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej, w tym przygotowywanie wykładów powinno odbywać się w ramach obowiązków służbowych pracowników Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń, w godzinach pracy i za wynagrodzenie przysługujące w ramach zawartej umowy o pracę.

Pracownicy, z którymi zawarto umowy o dzieło nie posiadali w zakresach obowiązków zadań w omawianym zakresie. Należy jednak podkreślić, że w Wydziale Informacji, Analiz i Szkoleń zatrudnione były osoby do których zadań należało organizowanie szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego oraz pracowników RIO w Opolu, a w szczególności zabezpieczenie merytoryczne szkoleń (uzgodnienia z wykładowcami, przygotowanie materiałów szkoleniowych), zabezpieczenie organizacyjne szkoleń, prowadzenie dokumentacji dotyczącej szkoleń.

[Dowód: akta kontroli – str. 240-241, 267-296]

¹² W tym z naczelnikiem i zastępcą naczelnika Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń.

¹³ W 2015 r. zawarto z pracownikami 12 umów o dzieło na kwotę 12.483,00 zł. Natomiast z innymi osobami - w badanym okresie - zawarto 16 umów o dzieło na kwotę 36.896,90 zł (w 2015 r. – 17.300,00 zł; do 10 maja 2016 r. – 19.596,90 zł).

¹⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o *regionalnych izbach obrachunkowych* oraz rozporządzenia w *sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania*.

¹⁵ Załącznik do zarządzenia Nr 1/2012 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 19 marca 2012 r. w *sprawie ustalenia tekstu jednolitego Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego*.

¹⁶ Art. 1 pkt 4.

Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, że dobór wykładowców umożliwił zróżnicowanie tematyczne oferty szkoleniowej. Opracowywanie zagadnień szkoleniowych, szczegółowej tematyki oraz materiałów szkoleniowych wymagało wielogodzinnego nakładu pracy. Niemożliwe było więc aby pracownicy obciążeni innymi obowiązkami służbowymi wykonywali omawiane zadania w ramach godzin pracy. Izba nie dysponowała, w ramach funduszu wynagrodzeń, środkami na nadgodziny dla pracowników za wykonywanie czynności polegających na opracowywaniu tematów szkoleniowych i przygotowywaniu materiałów szkoleniowych. Prezes wyjaśnił, że fundusz płac w ostatnich latach był zamrożony. W związku z powyższym, wypłacanie ewentualnych nadgodzin pracownikom przygotowującym szkolenia mogłoby wiązać się ze zmniejszeniem wynagrodzeń dla innych pracowników. Umożliwienie pracownikom Izby uczestnictwa w szkoleniach, poprzez opracowanie materiałów szkoleniowych, wpływało korzystnie na ich rozwój oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Niepodpisywanie umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi w Izbie prowadziłoby do nieuzasadnionego preferowania wykładowców zewnętrznych. Zdaniem Prezesa RIO w Opolu takie rozwiązanie było korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego będących beneficjentami oraz dla pracowników Izby.

[Dowód: akta kontroli – str. 562-563]

Zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi w RIO w Opolu na przygotowywanie wykładów na szkolenia organizowane przez Izbę uznano za **nieprawidłowość**. Powyższe wynikało z posiadania przez pracowników większej - niż osób z zewnątrz - wiedzy praktycznej zdobytej podczas prowadzenia działalności kontrolnej, nadzorczej i opiniodawczej. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było niegospodarne wydatkowanie środków pochodzących z budżetu państwa. Umowy o dzieło zostały podpisane przez Prezesa RIO w Opolu.

Kontrola wykazała, że Izba pobierała opłaty z tytułu prowadzonej działalności szkoleniowej. W badanym okresie wpływy z tego tytułu wynosiły 450.220,00 zł¹⁷. RIO w Opolu gromadziła dochody z działalności szkoleniowej oraz terminowo przekazywała środki na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, którego dysponentem jest Minister Finansów, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*¹⁸.

[Dowód: akta kontroli – str. 29, 174-228, 559]

2) Działalność informacyjna.

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że do RIO w Opolu wpłynęły – w badanym okresie – ogółem 34 pisma¹⁹ zakwalifikowane jako wnioski o udzielenie wyjaśnienia w oparciu o przepisy art. 13 pkt 11 ustawy o *rio*. Na podstawie skontrolowanych 50% wniosków, tj. 17 przypadków ustalono, że Izba udzielała wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o *rio* w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. W 12 na 17 badanych

¹⁷ W 2015 r. – 289.220,00 zł; od 1 stycznia do 10 maja 2016 r. – 161.000,00 zł.

¹⁸ t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 69.

¹⁹ 29 – w 2015 r.; 5 – do 10 maja 2016 r.

przypadków pisemnie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia wniosków. Po otrzymaniu uzupełnień udzielano stosownych wyjaśnień.

[Dowód: akta kontroli – str. 165-167, 569]

W okresie objętym kontrolą przekazywano i upowszechniano informacje wynikające z realizowanych przez Izbę zadań ustawowych²⁰. RIO w Opolu prowadziła działalność informacyjną skierowaną do jednostek samorządu terytorialnego oraz do innych podmiotów.

Narzędziem służącym do przekazywania ogólnodostępnych informacji dotyczących działalności Izby oraz innych danych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania służb finansowych jednostek samorządu terytorialnego była strona internetowa Izby²¹. Na stronie internetowej zamieszczano - na bieżąco - uaktualniane informacje dotyczące w szczególności: zmian przepisów prawnych w zakresie gospodarki finansowej i budżetu jednostek samorządu terytorialnego, sprawozdawczości budżetowej, klasyfikacji budżetowej, podatków i opłat lokalnych, pomocy publicznej, materiałów, jakie powinny być załączone do wniosku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu/pożyczki, emisji obligacji, wskaźników finansowo-księgowych oraz działalności bieżącej Izby, w tym działalności nadzorczej, opiniodawczej, analitycznej i kontrolnej, a także planowanych i przeprowadzonych przez Izbę szkoleń oraz funkcjonowania Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie, Izba prowadziła stronę www.bip.rio.opole.pl, na której na bieżąco zamieszczano m.in: uchwały Kolegium RIO, uchwały składów orzekających, plany realizacji zadań, stan przyjmowanych spraw w zakresie działalności nadzorczej i opiniodawczej, wystąpienia pokontrolne oraz wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli – str. 29]

3) Udostępnianie informacji publicznej.

Udostępnianie informacji publicznej w RIO w Opolu ocenia się **pozytywnie**. Informacje publiczne udostępniano na wniosek, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*²².

W RIO w Opolu, na podstawie ustawy *o rio*, przyjęto sformalizowaną procedurę dotyczącą udostępniania informacji publicznej²³. W Izbie prowadzono rejestr wniosków i decyzji dotyczących udostępniania informacji publicznej, z którego wynikało, że do jednostki kontrolowanej - w badanym okresie - wpłynęło łącznie 38 wniosków²⁴.

[Dowód: akta kontroli – str. 168-175, 248-249, 505-512]

²⁰ Zgodnie z § 23 pkt 9 *Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego RIO w Opolu*.

²¹ www.rio.opole.pl

²² t.j. Dz. U. z 2015, poz. 2058 i z 2016 r. poz. 34.

²³ Zarządzenie Nr 1/2002 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 10 stycznia 2002 r. *w sprawie organizacji dostępu do informacji publicznej*.

²⁴ W 2015 r. – 32; do 10 maja 2016 r. – 6.

Na podstawie skontrolowanych 50% wniosków, tj. 19 przypadków²⁵ ustalono, że terminowo udzielano odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, tj. w ciągu 14 dni od dnia złożenia zapytania. Nie stwierdzono przypadków dotyczących braku możliwości udostępnienia informacji w ustawowym terminie.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły 3 przypadki wezwania do uzupełnienia wniosku oraz 5 uzasadnionych przypadków odmowy udostępniania informacji publicznej. Pisemnie informowano wnioskodawców o braku możliwości udostępniania informacji w formie określonej we wniosku. Ponadto, żądano od wnioskodawców wykazania interesu publicznego w celu udostępniania informacji publicznej przetworzonej²⁶.

[Dowód: akta kontroli – str. 513-544, 569]

Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, że w ramach udostępniania informacji publicznej nie ponoszono dodatkowych kosztów i w związku z tym nie pobierano opłat od wnioskodawców.

[Dowód: akta kontroli – str. 29]

4) Rozpatrywanie skarg i wniosków.

Działania RIO w Opolu w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków ocenia się **pozytywnie**. Rozpatrywanie skarg/wniosków odbywało się zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W RIO w Opolu na podstawie ustawy o *rio* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w *sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*²⁷ przyjęto sformalizowaną procedurę postępowania w przypadku skarg²⁸. Ponadto, prowadzono rejestr skarg i wniosków obejmujący całość dokumentacji związanej z jej załatwieniem.

Z dokonanych ustaleń wynika, że w badanym okresie do RIO w Opolu wpłynęło ogółem 8 skarg/wniosków²⁹, w tym 2 skargi załatwiono bezpośrednio, pozostałe przesłano wg właściwości do odpowiednich organów. Badaniem kontrolnym objęto wszystkie skargi/wnioski.

We wszystkich przypadkach poinformowano zainteresowanych o sposobie załatwienia skargi. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg zawierały wszystkie elementy określone w art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³⁰.

Zgodnie z art. 231 *Kpa* w pismach do skarżących - w przypadku braku właściwości Izby - zawiadamiano o przekazaniu skargi organowi właściwemu w sprawie oraz dotrzymano 7-dniowego terminu na przekazanie skarg organowi właściwemu w sprawie.

²⁵ Ze względu na obszerność odstąpiono od pobrania kserokopii dokumentów .

²⁶ W badanym okresie stwierdzono 1 taki przypadek.

²⁷ Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46.

²⁸ Zarządzenie Nr 3/2002 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z 1 lutego 2002 r. w *sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*.

²⁹ W 2015 r. – 5; do 10 maja 2016 r. – 3.

³⁰ Zwany dalej *Kpa* (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 – jednolity tekst).

Skargi rozpatrzone przez RIO w Opolu załatwiono w terminie wynikającym z art. 237 § 1 *Kpa*. W zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg odnoszono się do wszystkich stawianych zarzutów, stosując odpowiednie przepisy prawa.

[Dowód: akta kontroli – str. 247, 545-548, 570]

Zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg podpisywane były przez Prezesa RIO w Opolu lub jego zastępcę na podstawie stosownego upoważnienia.

[Dowód: akta kontroli – str. 229-232]

W badanych sprawach stwierdzono 1 przypadek wezwania skarżącego do uzupełnienia wniosku - w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania - pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania³¹.

[Dowód: akta kontroli – str. 554-558]

W siedzibie RIO w Opolu umieszczono w widocznym miejscu tablicę informującą o dniach i godzinach przyjęć interesantów. Przyjęcia interesantów w sprawie skarg i wniosków odbywały się codziennie w godzinach pracy Izby, tj. od 8⁰⁰ do 14⁰⁰. Ponadto, w Biuletynie Informacji Publicznej zawarto informację, że skargi można składać za pośrednictwem poczty elektronicznej. Należy zaznaczyć, że w Izbie nie ustalono dnia, w którym przyjęcia interesantów odbywałyby się po godzinach pracy³². Prezes RIO w Opolu wyjaśnił, że nie określono dnia przyjmowania skarg i wniosków po godzinach urzędowania Izby, ponieważ w okresie 23 lat funkcjonowania RIO w Opolu nie wystąpiły przypadki, które wskazywałyby na konieczność ustalenia takiego dnia. Powyższe uznano za **uchybie**, które nie powodowało negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności.

[Dowód: akta kontroli – str. 561]

* * *

Zalecenia i wnioski:

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

- 1) niezawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi w RIO w Opolu na przygotowywanie wykładów na szkolenia organizowane przez Izbę;
- 2) sporządzanie aneksów do ramowych planów szkoleń RIO w Opolu;
- 3) zatwierdzanie ramowych planów/aneksów szkoleń RIO w Opolu w formie uchwał Kolegium Izby;

³¹ Na podstawie art. 64 § 2 w związku z art. 33 *Kpa*.

³² Art. 253 § 3 *Kpa*.

- 4) ustalenie dnia, w którym przyjęcia interesantów w sprawach skarg i wniosków odbywać się będą po godzinach pracy RIO w Opolu, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Na podstawie art. 49 ustawy *o kontroli* uprzejmie proszę Pana Prezesa o przedstawienie - w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego dokumentu - informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

z pp. Sebastian CHWAŁEK
Podsekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – RIO w Opolu

Egz. Nr 2 - aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolny MSWiA