

RACHUNKOWOŚĆ BUDŻETOWA

WYDANIE SPECJALNE 1 / 2019

Adam Błaszko

Jak przetrwać kontrolę RIO

Praktyczny poradnik

**PRZYKŁADY
ROZSTRZYGNIĘĆ
RIO**

CZASOPISMO POLECA


INFORLEX

RACHUNKOWOŚĆ I SPRAWOZDAWCZOŚĆ
Profesjonalnie ludzkim językiem
inforlex.pl



Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

Dyrektor Centrum Wydawniczego
Marzena Nikiel

Zespół redakcyjny:
Magdalena Grotkiewicz – redaktor prowadzący
Elżbieta Marszałik – korekta
Anna Stefańska – redaktor graficzny

Publikację polecają eksperci



© Copyright by INFOR PL S.A.
Warszawa 2019

INFOR PL S.A.
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
www.infor.pl

Biuro Obsługi Klienta
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
tel. 22 761 30 30, e-mail: bok@infor.pl
Infolinia: 801 626 666

Księgarnia internetowa: www.sklep.infor.pl
Profesjonalne księgarnie stacjonarne w kraju oraz księgarnie internetowe.

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii bądź powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody Wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN: 978-83-8137-503-0

Spis treści

Wykaz skrótów	6
Wstęp	9
Rozdział 1. Regionalne izby obrachunkowe	11
1.1. Ogólnie o RIO	11
1.2. Nadzór i kontrola	12
1.3. Kolegium – organ nadzorczy RIO	12
Rozdział 2. Postępowanie nadzorcze	15
2.1. Wszczęcie postępowania nadzorczego	16
2.1.1. Naruszenie prawa jako przesłanka postępowania nadzorczego	16
2.1.2. Uchwała kolegium RIO w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego	17
2.1.3. Zapewnienie czynnego udziału strony (JST) w postępowaniu nadzorczym	22
2.1.4. Nieistotne i istotne naruszenie prawa	23
2.1.5. Posiedzenia kolegium RIO	24
2.2. Etapy postępowania nadzorczego	25
2.3. Postępowanie nadzorcze w praktyce	26
2.3.1. Wstępna analiza aktów wpływających do RIO	26
2.3.2. Naruszenie prawa	27
2.3.3. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości	28
2.4. Granice działania organu nadzoru	38
2.5. Zaskarżanie rozstrzygnięcia nadzorczego	39
2.5.1. Skarga do sądu na rozstrzygnięcie nadzorcze	39
2.5.2. Postępowanie przedsądowe	40
2.5.3. Dopuszczalność wniesienia skargi	42
2.5.4. Termin na wniesienie skargi	42
2.5.5. Organ właściwy do wniesienia skargi	43
2.5.6. Wymogi formalne skargi	43
2.5.7. Zarzuty skargi	43
2.5.8. Odrzucenie skargi przez sąd	45

2.5.9. Co to jest interes prawny	47
2.6. Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych	48
Rozdział 3. Kontrola RIO	51
3.1. Rodzaje kontroli	51
3.1.1. Kontrola kompleksowa	52
3.2. Zakres podmiotowy kontroli RIO	52
3.3. Warunki i zakres kontroli	53
3.3.1. Wyłączenie kontrolującego	53
3.3.2. Rekontrola	54
3.3.3. Uprawnienia kontrolne inspektorów RIO	54
Rozdział 4. Tajemnica skarbowa	55
4.1. Zakres tajemnicy skarbowej	55
4.2. Zobowiązani do przestrzegania tajemnicy skarbowej	55
4.3. Dostęp do informacji objętych tajemnicą skarbową	56
4.4. Przechowywanie akt	56
Rozdział 5. Obowiązki związane z kontrolą RIO	58
5.1. Dokumentacja	58
5.2. Zadania wydziału kontroli gospodarki finansowej RIO	60
5.3. Tryb przeprowadzania kontroli	60
5.4. Protokół kontroli (składniki)	61
5.5. Szczegółowe warunki i zasady kontroli RIO	62
5.5.1. Powiadomienie	62
5.5.2. Warunki kontroli	62
5.5.3. Wyłączenie kontrolującego	62
5.5.4. Sprawdzenie wyników kontroli	63
5.5.5. Prawa kontrolujących	63
5.5.6. Podpis pod protokołem kontroli i skutki jego braku	64
5.7. Wystąpienie pokontrolne i zalecenia	64
5.7.1. Charakter prawny zaleceń pokontrolnych	64
5.7.2. Wystąpienie pokontrolne i zalecenia – przykłady	66
5.7.3. Stan bezczynności	69
5.8. Zastrzeżenia i zarzuty	69
5.8.1. Rodzaje zarzutów	70
5.8.2. Kierunki zarzutów i sposoby ich formułowania	70
5.8.3. Błędna wykładnia przepisów prawa	71
5.8.4. Sposób kwestionowania wykładni	72
5.8.5. Niewłaściwe zastosowanie przepisów	72

5.9. Termin wykonania wniosków pokontrolnych	73
5.10. Dalsze postępowanie	73
5.10.1. Składy orzekające	73
5.10.2. Opinie wydawane przez składy orzekające	74
Rozdział 6. Opinie RIO o możliwości spłaty zobowiązań finansowych	77
6.1. Opinia RIO – elementy obligatoryjne procedury	77
6.2. Elementy formalne wniosku o wydanie opinii	78
Rozdział 7. RIO w procesie absolutorium budżetowego JST	80
Rozdział 8. Nieprawidłowości w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek przez JST	82
Rozdział 9. Raport o stanie gospodarki finansowej JST	86
Rozdział 10. Przepisy karne dotyczące kontroli	87
Rozdział 11. Konsekwencje postępowania kontrolnego RIO – naruszenie dyscypliny finansów publicznych	89
11.1. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	89
11.2. Organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	90
11.3. Oskarżyciel	91
11.4. Zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	91
11.5. Strony postępowania i ich prawa	91
11.6. Postępowanie w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych	92
11.7. Wniosek o ukaranie	92
11.8. Kary przewidziane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	93

Wykaz skrótów

JST – jednostka samorządu terytorialnego

Konstytucja RP – ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)

Ordynacja podatkowa – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)

Prawo oświatowe – ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.)

RIO – regionalne izby obrachunkowe

rozporządzenie w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego RIO – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. z 2004 r. poz. Nr 167, poz. 1747)

rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych – rozporządzenie Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1773)

rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109)

u.f.p. – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)

u.o.n.d.f. – ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.)

u.o.r. – ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.)

u.p.e.a. – ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)

u.p.o.l. – ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.)

u.s.g. – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

u.s.p. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)

ustawa o izbach rolniczych – ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1027 ze zm.)

ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi – ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.)

ustawa o RIO – ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)

ustawa o systemie oświaty – ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.)

ustawa o wymianie informacji podatkowych – ustawa z 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz.U. z 2017 r. poz. 648 ze zm.)

ustawa o zarządzaniu kryzysowym – ustawa z 16 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1401)

u.s.w. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)

WPF – wieloletnia prognoza finansowa

Wstęp

Publikacja ma za zadanie przybliżyć Czytelnikom działalność regionalnych izb obrachunkowych. Stanowi także pomoc praktyczną w zrozumieniu procedur i czynności dokonywanych przez te instytucje na poszczególnych etapach ich działalności.

Celem publikacji jest wskazanie jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym zainteresowanym okoliczności, które powodują określone skutki w ramach wykonywanych przez RIO czynności nadzorczych i kontrolnych.

Analiza mechanizmów działalności RIO w ramach postępowania nadzorczego i kontrolnego może stanowić dla pracowników samorządowych, którzy mają do czynienia z tą sferą działalności RIO, istotną pomoc w budowaniu relacji z organem administracji, jakim jest RIO.

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów, takich jak jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a także wymienionych w ustawie podmiotów, czyli związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Spektrum podmiotów mogących skorzystać z tej publikacji jako pomocy praktycznej jest więc bardzo duże.

W ciągu 25 lat działalności RIO wypracowało mechanizmy swojego działania – obok nadzoru i kontroli opracowuje także raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami. Regionalne izby obrachunkowe w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą także działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie.

Działalność RIO i wykonywane w ramach poszczególnych procedur czynności nie zawsze są prawidłowo rozumiane, stąd pomysł na praktyczny poradnik w tym zakresie.

