

## **4. Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego w wynikach kontroli regionalnych izb obrachunkowych**

### **4.1. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego**

#### **4.1.1. Informacje ogólne**

W 2002 roku regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły 1 415 kontroli, tj. o 99 więcej niż w 2001 roku. Tematyka będąca przedmiotem badań kontrolnych obejmowała bardzo szeroki zakres zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych przez podmioty objęte kontrolą. Analizie poddano procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, w szczególności pobieranie i gromadzenie dochodów, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań, zarządzanie środkami publicznymi oraz kwestie związane z gospodarowaniem majątkiem.

Wiele uwagi w działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w 2002 roku, poświęcono badaniu zagadnień przestrzegania zasad i procedur udzielania zamówień publicznych, określonych ustawą z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych. Ustawa ta ma zapewnić wydatkowanie środków publicznych, po przeprowadzeniu jawnego postępowania, gwarantującego zachowanie reguł uczciwej konkurencji oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Ze względu na wagę problematyki zamówień publicznych oraz obserwowane w tym obszarze przejawy zjawisk o charakterze patologicznym, w ramach prezentowania wyników kontroli omówione zostały rezultaty czynności kontrolnych odnoszących się do tej tematyki. W kolejnych częściach opracowania omówiono tematykę realizowaną w ramach tzw. kontroli koordynowanych (zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, realizacja dochodów z tytułu opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej).

Przekładając działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych, w 2002 roku, na pewne dane o charakterze statystycznym wskazać należy, że w wyniku przeprowadzonych **1 415 kontroli** ujawniono łącznie **24 218 przypadków nieprawidłowości**. Nieprawidłowości dotyczyły różnorodnych sfer związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych. Stwierdzone uchybienia i naruszenia prawa miały różną wagę gatunkową. Podkreślić należy jednakże, że część z nich wpływała bezpośrednio lub pośrednio na poziom realizowanych dochodów oraz wartość posiadanego majątku. Z drugiej strony wielokrotnie przedmiotem wystąpień pokontrolnych były sytuacje, w których doszło do bezpodstawnego poniesienia wydatków, co oznaczało uszczuplenie środków publicznych.

Najwięcej uchybień ujawniono w gminnych jednostkach samorządu terytorialnego (17 392 przypadki), co wynikało z podmiotowej struktury zrealizowanych kontroli. W powiatach ziemskich stwierdzono 4 666 przypadków nieprawidłowości, w województwach samorządowych 103 przypadki (w 2001 roku - 152), w pozostałych podmiotach objętych kontrolą 2 057 uchybień.

#### 4.1.2. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości izby rejestrowały według określonych kategorii tematycznych, dotyczących:

- spraw organizacyjnych i unormowań wewnętrznych,
- księgowości i sprawozdawczości budżetowej,
- gospodarki pieniężnej i rozrachunków,
- wykonania budżetu,
- gospodarowania mieniem komunalnym,
- zadań zleconych i realizowanych w ramach porozumień,
- rozliczeń finansowych jednostek samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi.

Najwięcej przypadków uchybień, wykazanych w rezultacie dokonanych czynności kontrolnych, wystąpiło w zakresie spraw związanych z księgowością oraz sprawozdawczością budżetową (łącznie 6 831 nieprawidłowości). 4 035 uchybień stwierdzono przy realizacji dochodów i przychodów, a 3 143 w zakresie wydatków i rozchodów. W odniesieniu do udzielania zamówień publicznych wykazano 2 769 nieprawidłowości. Wskazać należy, że w ramach kontroli tematyki planowania i wykonywania budżetu badaniu kontrolnemu podlegał cały szereg różnorodnych zagadnień, obejmujących między innymi kwestie: prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, przestrzegania unormowań określających zasady zaciągania zobowiązań, wykorzystania otrzymanych dotacji zgodnie z przeznaczeniem, przestrzegania zasad ustalania wynagrodzeń dla pracowników i rozliczania kosztów podróży służbowych, czy wreszcie udzielania i rozliczania dotacji na rzecz podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych. Liczbę nieprawidłowości - w układzie wszystkich podmiotów objętych kontrolami regionalnych izb obrachunkowych w 2002 roku - przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba nieprawidłowości występujących w jednostkach objętych kontrolami w 2002 roku

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Woje-wództwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy			Pozostałe jednostki	Razem
				miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
Liczba nieprawidłowości ogółem, w tym:	103	4 666	842	1 526	3 717	11 307	2 057	<b>24 218</b>
- sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne	6	290	106	137	353	898	262	<b>2 052</b>
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	24	2 624	207	291	779	2 337	569	<b>6 831</b>
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	11	495	80	153	360	1 374	374	<b>2 847</b>
- wykonanie budżetu	2	19	5	20	52	130	19	<b>247</b>
- dochody i przychody	4	175	142	305	743	2 608	58	<b>4 035</b>
- wydatki i rozchody	22	402	116	245	541	1 532	285	<b>3 143</b>
- zamówienia publiczne	18	300	120	208	495	1 308	320	<b>2 769</b>
- gospodarowanie mieniem komunalnym	16	282	61	136	300	886	131	<b>1 812</b>
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0	31	1	4	16	44	4	<b>100</b>
- rozliczenia finansowe jest z jej jednostkami organizacyjnymi	0	48	4	27	78	190	35	<b>382</b>

W rozbiciu na poszczególne podmioty, objęte kontrolami regionalnych izb obrachunkowych, struktura - stwierdzonych w 2002 roku - przypadków nieprawidłowości (w %) - przedstawia się następująco:

Struktura nieprawidłowości stwierdzonych w 2002 roku (w %)

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Woje-wództwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy			Pozostałe jednostki	Ogółem
				miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
Liczba nieprawidłowości ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne	5,9	6,2	12,6	9,0	9,5	7,9	12,7	8,5
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	23,3	56,2	24,6	19,1	21,0	20,7	27,7	28,2
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	10,7	10,6	9,5	10,0	9,7	12,1	18,2	11,8
- wykonanie budżetu,	1,9	0,4	0,6	1,3	1,4	1,1	0,9	1,0
- dochody i przychody	3,9	3,8	16,9	20,0	20,0	23,1	2,8	16,7
- wydatki i rozchody	21,4	8,6	13,8	16,1	14,9	13,6	13,9	13,0
- zamówienia publiczne	17,5	6,5	14,3	13,7	13,3	11,6	15,6	11,4
- gospodarowanie mieniem komunalnym	15,5	6,0	7,2	8,9	8,1	7,8	6,4	7,5
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0	0,7	0,1	0,3	0,0	0,4	0,2	0,4
- rozliczenia finansowe jst z jej jednostkami organizacyjnymi	0	1,0	0,5	1,8	2,1	1,7	1,7	1,6

#### 4.1.3. Wyniki kontroli zamówień publicznych<sup>48</sup>

##### Informacje wstępne

W 2002 roku regionalne izby obrachunkowe badały prawidłowość udzielania zamówień publicznych zarówno w ramach kontroli o charakterze kompleksowym, jak również problemowym i doraźnym. Prezentowane dane oparto na wynikach 778 kontroli kompleksowych, 67 kontroli problemowych oraz 99 kontroli doraźnych - przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich jednostkach organizacyjnych.

W ramach wymienionych kontroli regionalne **izby zbadały 4 543 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**, w tym 1 279 (28,15%) postępowań dotyczących zamówień o wartości powyżej 30 000 EURO oraz 3 264 (71,85%) postępowań dotyczące zamówień o wartości do 30 000 EURO.

Kwota wydatków (brutto - z uwzględnieniem podatku VAT) poniesionych przez zamawiających, po przeprowadzeniu kontrolowanych przez rio procedur, wyniosła około 1 602 380 262 zł, w tym w postępowaniach dotyczących zamówień o wartości powyżej 30 000 EURO - około 1 491 956 723 zł oraz w postępowaniach dotyczących zamówień o wartości do 30 000 EURO - około 110 423 539 zł.

<sup>48</sup> Przedstawienia wyników kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego za 2002 r. - dokonano na przykładzie przestrzegania unormowań dotyczących udzielania zamówień publicznych.

W rezultacie prowadzonych czynności kontrolnych ujawniono szereg naruszeń i uchybień. Łącznie w 2002 roku regionalne izby obrachunkowe zarejestrowały **2 769 przypadków naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych**. Część z tych naruszeń, kwalifikowanych jako naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiło przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art.138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Ze wszystkich zbadanych postępowań dotyczyło to 414 przypadków, z tego - 201 postępowań dotyczyło zamówień o wartości powyżej 30 000 EURO, a 213 - zamówień o wartości nie przekraczającej 30 000 EURO. Wysokość wydatków poniesionych przez zamawiających w ramach postępowań, co do których stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyniosła około 196 137 333 zł, z tego około 186 841 809 zł przypadło na postępowania dotyczące zamówień o wartości przekraczającej 30 000 EURO, a około 9 295 524 zł na postępowania o wartości do 30 000 EURO.

Przekładając podane wyżej dane ilościowe na wskaźniki procentowe wskazać należy, że postępowania, w odniesieniu do których stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiły 9,1% wszystkich skontrolowanych postępowań (414 na 4543). Co do postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30 000 EURO wskaźnik ten wyniósł 15,7% (201 na 1 279), przy zamówieniach o wartości do 30 000 EURO - 6,5% (213 na 3 264). Wysokość wydatków poniesionych po przeprowadzeniu ww. postępowań stanowiła 12,2% ogółu skontrolowanych wydatków (196 137 333 zł na 1 602 380 262 zł). Przy wydatkach dokonanych po realizacji procedur dotyczących zamówień powyżej 30 000 EURO wskaźnik ten wyniósł 12,5% (186 841 809 zł na 1 491 956 723 zł), a przy wydatkach dokonanych po przeprowadzeniu procedur uproszczonych 8,41% (9 295 524 zł na 110 423 539 zł).

W oparciu o wyniki kontroli regionalne izby obrachunkowe skierowały trzy informacje do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz 17 zawiadomień do prokuratury i policji o prawdopodobieństwie popełnienia przestępstw.

Do wniosków pokontrolnych sformułowanych przez izby w zakresie zamówień publicznych kontrolowane jednostki zgłosiły 31 zastrzeżeń, z których uwzględniono 5.

Wskazane wyżej dane statystyczne uzasadniają wniosek o stosunkowo dużej liczbie nieprawidłowości stwierdzanych w sferze zamówień publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, nie dając jednocześnie podstaw do wskazania, że - mimo wszystko - jakość działań zamawiających, w porównaniu z latami minionymi, uległa poprawie. Konstatacje te uznane być muszą za niepokojące, jeżeli uwzględni się fakt, że 2002 rok był siódmym rokiem stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (uchwały o wcześniejszym stosowaniu ustawy podjęły nieliczne organy stanowiące jednostek samorządowych). Działania jednostek samorządowych w omawianej materii są przedmiotem systematycznej kontroli ze strony zarówno regionalnych izb obrachunkowych, jak również Najwyższej Izby Kontroli. Na podstawie art. 9 ust.2 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych, czynności kontrolne wobec zamawiających z sektora samorządowego podejmowane są również przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Powszechnie dostępne są publikacje dotyczące zamówień publicznych, a oferta szkoleniowa poświęcona zamówieniom publicznym jest niezwykle szeroka i urozmaicona. Mimo powyższego, ocena stanu przestrzegania prawa w omawianym zakresie nie może być pozytywna. W tej sytuacji niezwykle istotna wydaje się próba wskazania źródeł takiej sytuacji. Wyniki kontroli regionalnych izb obrachunkowych nie dają możliwości pełnej analizy i diagnozy w tej materii, pozwalają

jednak wyszczególnić okoliczności, które mają znaczenie w omawianym aspekcie. Należy tutaj wskazać, przede wszystkim, na:

- brak kwalifikacji osób zajmujących się udzielaniem zamówień publicznych,
- niewłaściwa organizacja systemu udzielania zamówień publicznych,
- częste zmiany przepisów normujących udzielanie zamówień publicznych,
- niejasność i niespójność przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- świadome działania naruszające unormowania w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Stwierdzone w czasie kontroli prowadzonych w 2002 r., jak już wskazano wyżej, 2 769 przypadków naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych i aktów wykonawczych do niej dotyczyło:

### **1. Nie przestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy**

W 2002 roku ujawniono **93 przypadki (3,4% ogółu naruszeń)** udzielenia zamówienia z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. W części dotyczyło to sytuacji, w których zamawiający podkreślali swoje przekonanie o braku obowiązku stosowania ustawy. Dotyczyło to, przykładowo, świadczenia usług prawnych, zaciągania pożyczek i kredytów, zakupu bonów towarowych z funduszu świadczeń socjalnych. Jednocześnie stwierdzono także przypadki zaniechania stosowania ustawy przy dokonywaniu zamówień na roboty budowlane lub dostawy o wartości przekraczającej kwotę 30 000 EURO. W niektórych sytuacjach ustalony stan faktyczny wskazywał na fikcyjność prowadzonych procedur, potwierdzających wybór wykonawcy lub dostawcy, który rozpoczął roboty budowlane lub dostarczył przedmiot dostawy, jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania.

Doświadczenia kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wskazują na słusność proponowanej zmiany art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, stosownie do którego ustawy nie stosuje się do zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 3 000 EURO i podniesienie progu do kwoty 6 000 EURO. Podniesienie progu nie będzie oznaczać jednocześnie zdjęcia wszelkich rygorów wydatkowania środków publicznych. Ustawa o finansach publicznych obliguje bowiem jednostki sektora finansów publicznych do wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny, a kierownika takiej jednostki do ustalenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej, obejmujących także kwestie celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków (art. 28a, art. 35a, art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

*Podczas kontroli w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Ł. stwierdzono udzielenie zamówienia na dostawę 5 524 ton kruszywa dla potrzeb dokonywanych remontów dróg, o wartości 86 872,31 zł, z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych.*

*Kontrola Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w P. wykazała, że zamawiający wydatkował znaczne kwoty bez zastosowania procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych. Dotyczyło to, między innymi, robót remontowych w pawilonie pulmonologicznym (163 747,51 zł), zakupu oleju opałowego (53 987,44 zł), zakupu środków czystości (80 070,22 zł w 2001 roku i 59 430,17 zł w 2002 roku).*

*Kontrola przeprowadzona w Mieście i Gminie W. wykazała zawarcie, w 2000 roku, umowy zlecenia na doręczanie przesyłek pocztowych z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Z kolei w przypadku kontroli przeprowadzonej w Zakładzie*

*Gospodarki Komunalnej w C. stwierdzono udzielenie w 2000 roku - z pominięciem przepisów ww. ustawy - zamówienia na dostawę 259,66 ton węgla kamiennego o wartości 84 256,64 zł brutto.*

*W Mieście i Gminie J. udzielono zamówienia na ułożenie kostki brukowej przy dworcu PKS z pominięciem procedur ustawy o zamówieniach publicznych (42 511,23 zł). Dodatkowo po zakończeniu robót zamawiający sporządził dokumenty mające potwierdzać przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (dokumentacja podstawowych czynności, umowa).*

## **2. Nie przestrzegania zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub określonych nią procedur**

Naruszenie zakazu podziału zamówienia stwierdzono w **70 przypadkach**, co stanowi 2,5% ogólnej liczby naruszeń. Podkreślić należy, że z uwagi na konieczność wykazania umyślności w działaniach zamawiającego (działanie w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur) w wielu przypadkach postawienie zarzutu naruszenia art. 3 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych jest bardzo trudne. Pozycja zamawiających względem organów kontroli jest tutaj zawsze uprzywilejowana, a pomysłowość w powoływaniu względów finansowych, technicznych, organizacyjnych, technologicznych uzasadniających podział zamówienia przeogromna. Dlatego też za pożądane uznać należy wprowadzenie nowego uregulowania sposobu obliczania wartości zamówienia publicznego z uwzględnieniem charakteru zamówienia i czasu na jaki ma być zawarta umowa.

Zarzut podziału zamówienia częściej stawiany był w odniesieniu do zamówień poniżej 30 000 EURO, w wielu jednak wypadkach na zagadnienie podziału zamówienia nakładały się kwestie określenia, przez zamawiającego, przedmiotu zamówienia. Nie ma bowiem istotnych argumentów zabraniających zamawiającemu uznanie, że papier ksero jest odrębnym przedmiotem zamówienia od kalendarzy biurowych, a materiały biurowe są kategorią grupującą szereg odrębnych zamówień.

*W Powiecie G. stwierdzono w wyniku kontroli, że zamawiający zaniżył wartość zamówienia publicznego na wykonanie wycinki mechanicznej drzew przy drogach powiatowych, ustalonej zgodnie z kosztorysem inwestorskim na kwotę 172 843,02 zł, o planowany dochód z tytułu sprzedaży drewna. Dochód ten oszacowano na kwotę 147 399,65 zł. W związku z powyższym zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, prowadzonego w procedurze uproszczonej (art. 15 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych).*

*W Gminie K. stwierdzono, że zamawiający dokonał nieuzasadnionego podziału zamówienia na dostawę oleju opałowego. Zamówienia dokonano w trybie zapytanie o cenę (24 353,67 zł) i w trybie zamówienia z wolnej ręki (2 500 zł).*

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Komunikacyjnym Związku Komunalnym w K. stwierdzono naruszenie zakazu podziału zamówienia - w związku z wykonywaniem prac remontowych korytarzy pomieszczeń zajmowanych przez Związek. Zamawiający udzielił zamówień na prace remontowe na podstawie pięciu umów, zawartych z tym samym wykonawcą, w okresie od 31 sierpnia 2000 roku do 11 października 2000 roku. Łączna wartość robót budowlanych objętych zakresem wskazanych umów wynosiła 57 210 zł netto. Udzielając kolejnych zamówień zamawiający nie określał przedmiotu zamówienia, jego wartości, a także nie zawarł umowy na piśmie.*

## **3. Nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia**

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono **94 przypadki** naruszenia art. 17 ustawy o zamówieniach publicznych (3,4% ogólnej liczby naruszeń). Dotyczyły one - przede wszystkim - nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia w stosunku do robót

budowlanych, co wiązało się z brakiem posiadania przez zamawiającego dokumentacji projektowej lub specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. Naruszenia te pojawiały się często w związku z wadliwą kwalifikacją przedmiotu zamówienia jako usługi, a nie roboty budowlanej, co miało miejsce, w szczególności, przy zamówieniach dotyczących utrzymania dróg (równanie, profilowanie, wałowanie, wbudowanie kamienia, tłucznia).

W oparciu o wyniki kontroli izb zwrócić należy uwagę, że wadliwe określenie przedmiotu zamówienia charakteryzuje postępowania o wartości przedmiotu zamówienia do 30 000 EURO. Sformułowania art. 30 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych w porównaniu z treścią art. 35 ust. 1 pkt 4 tej ustawy mogą sugerować, że ustawodawca pozwala na zróżnicowany sposób określenia przedmiotu zamówienia w postępowaniach prowadzonych w procedurze pełnej i uproszczonej. Wniosek ten, do którego doszło wielu zamawiających, jest błędny. Materiały zgromadzone w rezultacie działań kontrolnych dają podstawę do sformułowania tezy o potrzebie wprowadzenia co do ww. postępowań obowiązku przygotowania, przez zamawiających, uproszczonej formy specyfikacji istotnych warunków zamówienia (przynajmniej w trybach przetargowych), która zawierałaby niektóre elementy wymienione w art. 35 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

*W Gminie M. kontrola stwierdziła, że zamawiający nieprawidłowo określił przedmiot zamówienia publicznego na świadczenie usług transportowych. W ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym wskazał bowiem, że przedmiotem postępowania jest dostawa kruszywa, podczas gdy faktycznie przetarg dotyczył także dostawy innych asortymentów materiałowych.*

*W Gminie P. stwierdzono, że określając przedmiot zamówienia w postępowaniu na dowóz dzieci do szkół, zamawiający wskazał, że dowóz powinien odbywać się samochodem marki „Autosan”, co stanowiło naruszenie zasady, że przedmiotu i warunków zamówienia nie można określać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.*

#### **4. Niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony**

Stwierdzono **115 przypadków** naruszenia art. 14 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z którym zamawiający może udzielić zamówienia w innym trybie niż przetarg nieograniczony wyłącznie w okolicznościach określonych w tej ustawie (4,2% ogólnej liczby naruszeń). Nieprawidłowości te związane były z udzielaniem zamówień publicznych w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, trybie zapytanie o cenę i trybie zamówienia z wolnej ręki. Ich przyczyną było w wielu wypadkach bardzo późne podejmowanie decyzji o udzieleniu zamówienia (np. wskutek uzyskania dodatkowych środków dotacyjnych), co uniemożliwiało zachowanie terminów obowiązujących w postępowaniach przetargowych. Gros stwierdzonych przypadków udzielenia zamówienia w wadliwie wybranym trybie przypadła na postępowania o wartości do 30 000 EURO. Wciąż w tym zakresie ujawniane były nieprawidłowości świadczące o niewielkiej znajomości przepisów przez zamawiających, do których należy zaliczyć udzielanie zamówień na roboty budowlane w trybie zapytania o cenę. Wiele uchybień dotyczyło udzielenia tzw. zamówienia dodatkowego (w trybie zamówienia z wolnej ręki). W obowiązującym obecnie stanie prawnym udzielenie zamówienia dodatkowego wydaje się dużo trudniejsze z uwagi na wprowadzenie przesłanki wskazującej, że wykonanie zamówień dodatkowych stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć. Tymczasem zamawiający w wielu wypadkach powoływali się na omówioną podstawę zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w sytuacji potrzeby wykonania

określonych prac, ale potrzeby jak najbardziej przewidywalnej (np. pomalowanie kolejnych pomieszczeń, rozbiórka komórek znajdujących się na placu budowy).

*W Gminie R. stwierdzono w rezultacie kontroli procedur udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie modernizacji kotłowni w budynku Ochotniczej Straży Pożarnej (wartość 117 747,08 zł), że zamówienia udzielono w nieprawidłowo wybranym trybie zapytania o cenę. Interesującym elementem było również to, że umowę podpisał w imieniu Gminy Prezes Ochotniczej Straży Pożarnej.*

*W trybie zapytania o cenę udzielono także zamówienia na wykonanie gazyfikacji miejscowości Z. w Gminie G. Wartość szacunkowa zamówienia na przedmiotowe roboty budowlane przekraczała kwotę 100 000 EURO.*

*W Mieście i Gminie S. stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego na prace związane z rozbudową Szkoły Podstawowej (roboty wodno - kanalizacyjne i CO), w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, mimo braku spełnienia powołanej przez zamawiającego przesłanki, to jest pilnej potrzeby udzielenia zamówienia, w sytuacji, której nie można było przewidzieć, nie wynikającej z winy zamawiającego.*

## **5. Nie odrzucenia oferty i nie wykluczenia dostawcy lub wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**

Rozpatrywanie ofert złożonych przez oferentów podlegających wykluczeniu, nie odrzucanie ofert mimo zaistnienia ustawowych przesłanek podjęcia takiej decyzji, to rodzaj naruszeń najczęściej stwierdzonych w rezultacie przeprowadzonych w 2002 roku kontroli. Łącznie ujawniono **267 przypadków** omawianych nieprawidłowości (9,6% ogólnej liczby naruszeń). Przyczyną wielu uchybień było formułowanie przez zamawiających licznych warunków w postępowaniach o wartości przedmiotu zamówienia do 30 000 EURO, zupełnie nieadekwatnych do przedmiotu zamówienia. Okoliczność ta stawała się oczywista dopiero na etapie oceny spełnienia przez dostawców lub wykonawców warunków, co prowadziło zamawiającego do decyzji o rezygnacji z uprzednio ustalonych wymogów. Podkreślić należy, że ustawa o zamówieniach publicznych cechuje się daleko idącym rygoryzmem i nawet drobne, zupełnie nieistotne dla treści oferty, elementy przesądzają o konieczności jej odrzucenia (wykluczenia oferenta). Nie zawsze ta świadomość towarzyszyła zamawiającym, którzy nie brali pod uwagę „niewielkich” - ich zdaniem - niedostatków w złożonych ofertach. Co do części stwierdzonych w przedmiotowym zakresie nieprawidłowości wyrazić należy jednakże obawę, że ich przyczyną nie były pomyłki czy też nieuwaga zamawiających. Dotyczyło to, w szczególności, sytuacji gdy te same, stwierdzone przez zamawiającego, uchybienia skutkowały odrzuceniem niektórych tylko ofert, a pozostałe podlegały rozpoznawaniu. Ujawniono także przypadki, gdzie w ofertach znajdowały się dokumenty opatrzone datą późniejszą niż termin złożenia ofert, jak również przypadki odrzucenia oferty mimo braku zaistnienia przesłanek uzasadniających taką decyzję. Najczęściej obowiązek odrzucenia oferty (wykluczenia oferenta) związany był z nie przedłożeniem aktualnego odpisu z właściwego rejestru albo aktualnego zaświadczenia z ewidencji działalności gospodarczej, nie przedłożeniem zaświadczeń dotyczących wywiązywania się z uiszczania podatków i opłat lokalnych, nie przedłożeniem informacji z Krajowego Rejestru Karnego (wcześniej Centralnego Rejestru Skazanych), nie przedłożeniem dokumentów potwierdzających sytuację finansową oferenta czy też potwierdzających, posiadaną wiedzę i doświadczenie oraz potencjał ekonomiczny i techniczny.



W Gminie Ł. w wyniku kontroli zamówienia publicznego udzielonego na wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej stwierdzono, że zamawiający nie odrzucił oferty, której złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji. Jeden z oferentów zastosował upust w cenie w wysokości 7%, co oznaczało, że zrezygnował z zysku - 5% i pomniejszył koszty ogólne o 2%. Zastosowana cena była ceną dumpingową, co naruszało art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ponadto oferta ta podlegała odrzuceniu także z uwagi na brak spełnienia wszystkich warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Oferent ten nie złożył także oświadczenia co do pozostawania w stosunku zależności lub dominacji. Mimo powyższego omawiana oferta uznana została za najkorzystniejszą.

W Mieście i Gminie S. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie rozbudowy ujęcia wodnego w miejscowości Lubstów stwierdzono, że zamawiający nie odrzucił 5 złożonych ofert - mimo istnienia ku temu przesłanek. Oferty nie zawierały przykładowo informacji (w bankowej opinii o firmie) o kwocie, do której bank jest gotowy udzielić kredytu, wykazu surowców i produktów krajowych przewidzianych do użycia przy wykonaniu zamówienia, jedna z ofert nie została podpisana przez oferenta. Odrzucenie ofert prowadziłoby do unieważnienia postępowania.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Gminie B. stwierdzono w odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie rozbudowy komunalnej oczyszczalni ścieków oraz budowę kanalizacji sanitarnej (2000 rok), że w przetargu nieograniczonym zamawiający otrzymał 9 ofert. Pięć z tych ofert zostało odrzuconych. Dwóch uczestników postępowania wykluczono na podstawie art. 22 ust. 7 ustawy o zamówieniach publicznych. W stosunku do jednego z tych oferentów brak było podstaw do podjęcia takiej decyzji. Oferent złożył bowiem oświadczenie o pozostawaniu w stosunku dominacji z innym uczestnikiem postępowania, co zgodnie z przepisami nie skutkuje wykluczeniem uczestnika z postępowania (skutek taki ma pozostawanie w stosunku zależności). Bezpodstawnie wykluczony oferent, spośród uczestników przetargu, zaferował jedną z najniższych cen oraz był wykonawcą o zdecydowanie najwyższym potencjale ekonomicznym i technicznym, a także charakteryzował się największym doświadczeniem w realizacji robót będących przedmiotem postępowania. Jednocześnie kontrola wykazała, że dwie dopuszczone do oceny oferty nie spełniały wymogów specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. brak potwierdzenia doświadczenia w realizacji robót objętych zamówieniem). Za najkorzystniejszą uznana została oferta z najwyższą ceną 6 256 097,08 zł brutto. Oferta ta była droższa od jedynej oferty, która powinna być uznana za ważną (ww. oferta złożona przez bezpodstawnie wykluczonego uczestnika) o kwotę 2 818 864,08 zł.

W Gminie Ś. kontrola wykazała, że żadna z dwóch ofert złożonych w przetargu nieograniczonym na wykonanie nawierzchni asfaltowej boiska nie spełniała wymogów zamawiającego podanych w warunkach postępowania. Mimo tego zamawiający rozpoznał oferty argumentując, że był to już trzeci przetarg na przedmiotowe zadanie - w pierwszym wpłynęła jedna oferta, w drugim żadna - i komisja mając **dwie oferty** nie chciała doprowadzić do kolejnego jego unieważnienia.

Kontrola przeprowadzona w Komunikacyjnym Związku Komunalnym w K. ujawniła przypadek nie odrzucenia oferty złożonej w przetargu nieograniczonym na świadczenie usług przewozu pasażerów, pomimo faktu, że wymagane przez zamawiającego wadium wniesione zostało w formie nie przewidzianej w przepisach (obligacje).

## **6. Nie unieważnienia postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą**

Ujawniono **88 przypadków**, w których zamawiający naruszył wynikający z ustawy o zamówieniach publicznych obowiązek unieważnienia postępowania - mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 27b tej ustawy (3,2% ogólnej liczby uchybień). Nieprawidłowość ta najczęściej stwierdzana była w przypadkach, w których zamawiający nie odrzucił ofert lub nie wykluczył oferenta z postępowania. Podjęcie takiej decyzji prowadziłoby, w omawianych sytuacjach, do unieważnienia postępowania z uwagi na wpływ mniej niż dwóch ofert nie

podlegających odrzuceniu lub mniej niż dwóch wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym (art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych).

Pewne wątpliwości, wśród przesłanek unieważnienia postępowania, budzi okoliczność wymieniona w art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych (cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na finansowanie zamówienia). W przypadku jednostek samorządowych, gdyby przyjęć rygorystyczne założenie, że kwota, którą zamawiający może przeznaczyć na finansowanie zamówienia to kwota wydatków ujęta w planie finansowym, w momencie rozstrzygnięcia postępowania, liczba unieważnionych postępowań musiałaby gwałtownie wzrosnąć. Uwzględnić tutaj należy specyfikę finansowania jednostek samorządowych, które częstokroć dopiero w trakcie roku budżetowego uzyskiwały pewność co do możliwości uzyskania dotacji, czy też preferencyjnej pożyczki (kredytu).

## **7. Naruszenia zasady równego traktowania dostawców lub wykonawców oraz zasady uczciwej konkurencji**

Zachowaniu wymienionych zasad służy cały szereg przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (np. art. 24 ust. 1, art. 27d ust. 3, art. 36 ust. 2, art. 44 ust. 2 ustawy). Dlatego też uchybienie zasadom równości i uczciwej konkurencji towarzyszyło najczęściej naruszeniom obowiązków zamawiającego wynikających z tych przepisów. Jako naruszenie art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych regionalne izby obrachunkowe, przykładowo, kwalifikowały przypadki nie odrzucenia oferty mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 27a ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, nie wykluczenia oferenta mimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 19 ust. 1 ustawy, odrzucenia oferty w sytuacji spełnienia przez oferenta warunków ustalonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stosowania innych kryteriów oceny oferty niż wymienionych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przypadki: zaproszenia do udziału w postępowaniu albo zaproszenia do składania ofert, nieuzasadnionego różnicowania ilości przyznawanych punktów w ramach danego kryterium oceny ofert (np. ten sam okres gwarancji i różne ilości punktów), odstępowania przez zamawiających od wymagań określonych w specyfikacji, wprowadzania wymagań nie pozostających w związku z przedmiotem zamówienia (nieadekwatnych do tego przedmiotu) oraz udostępniania niektórym oferentom kosztorysu inwestorskiego.

W 2002 roku izby stwierdziły naruszenie art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych w **104 przypadkach** (3,8% ogólnej liczby uchybień).

*W Powiecie P. kontrola wykazała, że zamawiający prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację kotłowni centralnego ogrzewania w budynku Zespołu Szkół przyjął jako jedno z kryteriów oceny oferty termin wykonania - 15%. Umowa w sprawie udzielenia zamówienia publicznego zawarta została w dniu 11 lipca 2000 roku, a już w dniu 19 lipca 2000 roku podpisany został aneks przesuwający termin wykonania prac z dnia 24 sierpnia 2000 roku na dzień 18 listopada 2000 roku.*

*W Gminie G. wykazano, że prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogi dojazdowej do pól zamawiający przyjął jako kryterium oceny ofert - warunki płatności. Mimo, że tylko jeden z oferentów złożył w tym zakresie propozycję, punkty w ramach przedmiotowego kryterium otrzymał każdy z wykonawców.*

*W Mieście Z. kontrola wykazała, że w postępowaniu, prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, przy wartości zamówienia powyżej 30 000 EURO, na utrzymanie zieleni*

miejskiej, zamawiający w dwóch przypadkach (w zamówieniu wyodrębniono osiem zadań) nie dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonując oceny niezgodnie z regułami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i zasadami uczciwej konkurencji. Zamówienia na utrzymanie zieleni w Parku Miejskim udzielono oferentowi nr 1, który zaoferował cenę wyższą o 103 400 zł od ceny oferty nr 2 - mimo, że przygotowanie zawodowe personelu i potencjał techniczny firm były zbliżone oferent nr 1 otrzymał dwukrotnie więcej punktów. Zamówienia na utrzymanie rabat kwiatowych na skrzyżowaniu dróg udzielono oferentowi, którego oferta była droższa o 55 135 zł od ceny podanej przez oferenta, który wykazał większy potencjał techniczny, a przygotowanie zawodowe i doświadczenie było porównywalne. Mimo tego nie uzyskał on w ramach tych kryteriów większej (czy chociażby równej) liczby punktów.

W Gminie St. K. ustalono, że przetarg nieograniczony ogłoszony na wykonanie modernizacji dróg wygrał podmiot, który przedstawił kosztorysy ofertowe równe do drugiego miejsca po przecinku kosztom poszczególnych zadań, wyliczonym w kosztorysach inwestorskich, co wzbudziło wątpliwości dotyczące prowadzenia przez zamawiającego postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. W tej także Gminie ujawniono, że oferty zgłoszone przez uczestników przetargu na opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oceniane były nie przez członków powołanej komisji przetargowej, lecz przez podinspektora ds. inwestycji i rozwoju gminy.

W Mieście P. Z. kontrola stwierdziła, że zamawiający w przetargu nieograniczonym na wybór wykonawcy odbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków ustalił w specyfikacji nieprecyzyjne zasady oceny ofert w ramach kryterium doświadczenie zawodowe, uznając, że za „dobre referencje” oferent otrzyma 2 punkty, a za „dużo dobrych referencji” 3 punkty. Brak wyjaśnienia jaka ilość referencji oznacza już ich dużą liczbę nie gwarantował w minimalnym stopniu obiektywnej oceny złożonych ofert. W trakcie postępowania zamawiający odrzucił trzy spośród dziewięciu otrzymanych ofert, jako nie spełniających warunków specyfikacji istotnych warunków zamówienia, natomiast co do trzech kolejnych nie podjął takiej decyzji - mimo, że zawierały one tożsame braki.

## 8. Niewłaściwego ustalenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych określającego treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia stwierdzono w **183 przypadkach** (6,6% ogólnej liczby uchybień). Waga i charakter ujawnionych naruszeń miały bardzo zróżnicowany charakter. Naruszenia o niewielkim ciężarze gatunkowym dotyczyły braku zamieszczenia informacji o pracownikach zamawiającego uprawnionych do kontaktowania się z dostawcami lub wykonawcami czy też braku oświadczenia co do zamiaru zwołania, przez zamawiającego, zebrania dostawców i wykonawców. Zupełnie inny wymiar miały uchybienia związane z zaniechaniem zamieszczenia opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków wymaganych od dostawców i wykonawców, jak również brakiem opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty. Niewątpliwie informacje te mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia prawidłowego przebiegu dwóch tak istotnych czynności zamawiającego jak - ocena spełnienia warunków i ocena ofert. Nieprawidłowe ustalenie specyfikacji we wskazanym zakresie w wielu wypadkach prowadziło do szeregu kolejnych naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych, w szczególności, art. 27 a i art. 27d ust. 1 ustawy.

Zauważyć należy, że ustalenie warunków i kryteriów oceny ofert powinno nastąpić z dołożeniem maksymalnej staranności, po wszechstronnym rozważeniu specyfiki przedmiotu zamówienia i wynikających z niej dla zamawiającego konsekwencji. Automatyczne powielanie treści dotychczasowych specyfikacji, w wielu wypadkach, było źródłem istotnych kłopotów zamawiającego w związku z prowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia

publicznego. Przykładowo, za mało uzasadnione należy uznać przyjmowanie jako kryterium oceny ofert terminu wykonania dla zamówień nieskomplikowanych, wykonywanych, standardowo, w okresie kilku tygodni. Termin wykonania, czy też okres gwarancji, w sposób optymalny mogą być ustalone jako warunki stawiane przez zamawiającego, a nie jako kryteria oceny ofert. W wielu wypadkach zamawiający nie byli w stanie wykorzystać specyfikacji dla realizacji założonych celów związanych z udzieleniem określonego zamówienia publicznego. W tej sytuacji pomocne byłoby dla zamawiających skorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, w oparciu o które możliwe jest określenie, w drodze rozporządzenia, dla poszczególnych rodzajów zamówień wzorów formularzy specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz dodatkowych informacji, które muszą zawierać te formularze.

W literaturze oraz dyskusjach poświęconych zamówieniom publicznym pojawia się bardzo często pogląd o powszechnym zjawisku pisania specyfikacji pod konkretnego oferenta. Kontrole przeprowadzane przez regionalne izby obrachunkowe **nie potwierdzają jednak tego zjawiska**. Pozwalają natomiast na wniosek, że zamawiający w o wiele większym stopniu wykorzystują te elementy specyfikacji, w których określone informacje **nie zostały podane, lub zrobiono to w sposób ogólny, czy też fragmentaryczny. Prowadzi to do sytuacji, w której zamawiający uzyskuje tzw. „luz decyzyjny”, czyli możliwość podejmowania decyzji o charakterze dowolnym i nieweryfikowalnym**. Uwaga ta dotyczy, przede wszystkim, **zapisów odnoszących się do kryteriów oceny ofert**, co zostanie szczegółowo omówione w punkcie 10.

*W specyfikacji istotnych warunków zamówienia opracowanej na wykonanie modernizacji drogi gminnej w Gminie S. zamawiający nie opisał przyjętych kryteriów oceny ofert, nie opisał sposobu obliczania wartości ofert według tych kryteriów oraz określił sposób punktowania nie gwarantujący traktowania oferentów na równych prawach.*

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Mieście L. stwierdzono, że zamawiający jako kryteria wyboru ofert, w przetargu nieograniczonym, na modernizację kotłowni c.o. w Szkole Podstawowej Nr 1 w L., ustalił: cenę - 60%, termin wykonania - 30% i subiektywne przekonanie członków komisji co do złożonych ofert (!! ) - 10%. Oferta uznana za najkorzystniejszą, w oparciu o wskazane kryteria, była ofertą droższą od oferty z najniższą ceną o kwotę 11 789,19 zł. O wyborze zdecydował krótszy o 9 dni termin wykonania zamówienia.*

## 9. Nieprawidłowości związanych z określeniem kryteriów oceny ofert

Naruszenie to, związane, w szczególności, z wprowadzonym zakazem ustalania kryteriów o charakterze podmiotowym, stwierdzono w **13 przypadkach** (0,5% ogólnej liczby naruszeń).

*W Mieście i Gminie K. stwierdzono, że zamawiający nie ustalił w ogóle jako kryterium oceny ofert - **ceny**. Zamawiający żądał od oferentów, w postępowaniach dotyczących udzielenia zamówień publicznych na budowę sali gimnastycznej, podania jak największego zakresu robót, które zostaną wykonane w ramach wskazanego przez zamawiającego wynagrodzenia. Dodatkowo zamawiający przekazał Urzędowi Zamówień Publicznych nieprawdziwe informacje w zakresie stosowanych przez siebie kryteriów oceny ofert.*

*Kontrola przeprowadzona w Gminie M. stwierdziła, że zamawiający rozpoczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę gimnazjum ogłosił w Biuletynie Zamówień Publicznych kryteria oceny ofert: cena (55%), termin wykonania (25%), warunki gwarancji (5%), warunki płatności (5%) i organizacja budowy (10%). W specyfikacji dokonano zmian w porównaniu z treścią ogłoszenia w zakresie ustalonych kryteriów oceny i ich*

znaczenia, przyjmując następujące kryteria: cena (60%), warunki płatności i aranżacja finansowania (25%), termin wykonania (10%) oraz organizacja budowy (5%).

W Gminie S. zamawiający udzielając zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę na dostawę oleju ustalił drugie obok ceny kryterium oceny ofert, którym były warunki płatności (cena - 90%, warunki płatności - 10%).

#### **10. Stosowania kryteriów oceny ofert niezgodnie z postanowieniami specyfikacji, zaproszenia do udziału w postępowaniu, zaproszenia do składania ofert. Naruszenie zasady wyboru najkorzystniejszej oferty**

W przeprowadzanych kontrolach obejmujących problematykę zamówień publicznych izby szczególną uwagę zwracały na czynności zamawiającego związane z oceną ofert. W tym fragmencie postępowania koncentrowały się bowiem nieprawidłowości i naruszenia wskazujące na możliwość zaistnienia sytuacji, w której zamawiający, mimo prowadzenia postępowania, dokonał już wyboru oferenta poza procedurami ustalonymi przez ustawę o zamówieniach publicznych. Odpowiednie ustalenie kryteriów oceny ofert lub zaniechanie ich opisu daje szerokie możliwości podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych i nie dających się zweryfikować przez organy kontroli. W wielu, stwierdzonych w trakcie kontroli, stanach faktycznych zamawiający, który określił przesłanki i sposób oceny ofert w ramach przyjętych kryteriów, dokonywał oceny w sposób zupełnie odmienny, powołując argumenty nie wskazane w specyfikacji lub zaproszeniu do udziału w postępowaniu. Istotną trudnością z jaką spotykali się kontrolujący były liczne sytuacje braku sporządzenia uzasadnienia sformułowanej oceny ofert, przez członków komisji przetargowej, jak również braku sporządzenia uzasadnienia dokonanego wyboru. Uzasadnienie to w wielu wypadkach sprowadzało się do formuły, że wybrano ofertę, która uzyskała najwyższą liczbę punktów, czy też, że w oparciu o przyjęte kryteria oferta uznana została za najkorzystniejszą<sup>49</sup>. W kilkudziesięciu przypadkach inspektorzy rio, w oparciu o zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia, czy też zaproszenia do udziału w postępowaniu (do składania ofert) stwierdzili, że przy prawidłowym stosowaniu postanowień tych dokumentów wybrana przez zamawiającego oferta nie może być uznana za najkorzystniejszą. W 2002 roku izby ujawniły **125 przypadków** omawianych naruszeń (4,5% ogólnej liczby uchybień).

*W Mieście i Gminie S. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie rozbudowy ujęcia wodnego w miejscowości Lubstów stwierdzono, że członkowie komisji przetargowej oceniając oferty według kryterium doświadczenie zawodowe i przygotowanie fachowe przyznali punkty w oderwaniu od treści złożonych ofert. Wszyscy oceniani oferenci złożyli, wymagane przez specyfikację istotnych warunków zamówienia, wykazy robót zrealizowanych w okresie 3 ubiegłych lat o charakterze i złożoności porównywalnej z zakresem zamówienia wraz z referencjami. Oceniający oferty członkowie Zarządu Miejskiego uzasadnili swą punktację okolicznością, że - w ramach przedmiotowego kryterium - oceny ofert dokonano w oparciu o wizje lokalne (ogłędziny) przeprowadzone na obiektach wybudowanych przez oferentów.*

*W Gminie D. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości zamówienia powyżej 30 000 EURO, na wykonanie sieci wodociągowej wraz z przyłączami do działek w miejscowościach Ś. - K. L. stwierdzono, że*

<sup>49</sup> Z punktu widzenia organu kontroli dużo większe trudności w ocenie określonego stanu faktycznego pojawiają się w momencie braku wskazania przez zamawiającego na czym polegać będzie ocena ofert w ramach danego kryterium. Opis kryteriów, nawet niepełny, daje bowiem szansę kontroli pracy komisji przetargowej na etapie oceny ofert i weryfikacji jej rozstrzygnięć.

oferty zostały ocenione przez członków komisji przetargowej w sposób sprzeczny z kryteriami oceny zawartymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ponieważ wszyscy oceniani oferenci zrealizowali w ciągu ostatnich trzech lat dwa obiekty o podobnym charakterze jak przedmiotowe zamówienie, powinni otrzymać - za kryterium przygotowanie fachowe (techniczne) oferenta - maksymalną liczbę punktów, zgodnie z postanowieniami specyfikacji. Członkowie komisji zaniżyli punktację w stosunku do dwóch ofert, powodując tym samym zniekształcenie wyników postępowania. Przy zastosowaniu prawidłowego sposobu oceny ofert - zgodnego z zasadami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia - najwyższą ilość punktów powinna otrzymać inna oferta (posiadająca jednocześnie najniższą cenę), niż wybrana przez zamawiającego.

W Gminie K. stwierdzono dokonanie oceny ofert złożonych w przetargu na wykonanie modernizacji drogi w miejscowości Nietulisko w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji. W ramach kilku kryteriów oceny ofert punktacja członków komisji była zupełnie dowolna i nie powiązana z treścią ofert. Przykładowo, co do kryterium terminu realizacji - mimo podania przez oferentów różnych okresów wykonania prac - każdy otrzymał taką samą liczbę punktów. Symulacja sporządzona przez kontrolujących wykazała, że oceniając zgodnie z regułami specyfikacji i zasadami uczciwej konkurencji zamawiający powinien wybrać inną ofertę, jako najkorzystniejszą, niż tego dokonał. Wybrana przez zamawiającego oferta była droższa o 17 658,42 zł.

W Gminie I. ustalono, że udzielając zamówienia publicznego na budowę sali gimnastycznej w miejscowości S. zamawiający nie określił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny ofert w ramach kryteriów: wiarygodność ekonomiczna i doświadczenie oferenta oraz doświadczenie zawodowe, ograniczając się wyłącznie do wskazania liczby możliwych do uzyskania punktów. Kontrola wykazała, że zamawiający dokonał wyboru oferty z najwyższą ceną, o czym zdecydowała punktacja w oparciu o wymienione kryteria. Weryfikacja ocen komisji przetargowej była w istotny sposób utrudniona ze względu na brak podania, przez członków komisji, na kartach indywidualnej oceny, jakiegokolwiek uzasadnienia sformułowanych ocen.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Miejskiej Dyrekcji Inwestycji i Komunikacji w S. stwierdzono, że w postępowaniu na wybór wykonawcy modernizacji drogi krajowej Nr 8 zamawiający wybrał ofertę o 624 748 zł droższą, a decydujące znaczenie dla tego wyboru miało kryterium wiarygodności techniczno - ekonomicznej oferenta - 30%. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazano, że w ramach tego kryterium punkty miały być przyznawane w podziale na trzy podkryteria: wiarygodność techniczna, wiarygodność ekonomiczna oraz metodologia wykonania i harmonogram robót. Jednocześnie zamawiający bardzo ogólnikowo wskazał w oparciu o jakie przesłanki, dokumenty i informacje zawarte w ofercie dokonywać będzie ocen przy danych podkryteriach. Przykładowo w odniesieniu do wiarygodności ekonomicznej wyjaśnił, że znaczenie będzie miał dostęp do środków finansowych i rentowność. Tak określony sposób oceny ofert pozwalał członkom komisji przetargowej na dużą dowolność w stosowaniu podkryteriów. Dla wyboru najkorzystniejszej oferty decydujące znaczenie miało wymienione podkryterium - wiarygodność ekonomiczna. Kontrola wykazała, że członkowie komisji przetargowej odnieśli się w swojej ocenie tylko do elementu rentowności, pomijając okoliczność dostępu do środków finansowych. Punktacja przyznana oferentom nie miała powiązania z treścią złożonych ofert. Oferent, który otrzymał niższą liczbę punktów wykazał nadwyżkę przychodów nad kosztami, mając przy tym aktywa o 10-krotnie większej wartości od drugiego uczestnika postępowania. Mimo tego otrzymał 15 punktów, podczas gdy drugi z ocenianych oferentów 30.

W Mieście P. Z. zamawiający udzielając, w trybie przetargu nieograniczonego, zamówienia publicznego na odbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków ustalił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że ocena ofert pod względem technologicznym i technicznym dokonana zostanie w oparciu o opinie powołanych ekspertów. Opracowana przez nich opinia miała

stanowić standard w zakresie przyznawania punktów w ramach wskazanego kryterium. Jednak członkowie komisji przetargowej wyżej ocenili inną ofertę niż wynikało to z opinii ekspertów. Miało to decydujący wpływ na wybór tej oferty jako najkorzystniejszej. Ocena ofert dokonana zgodnie z postanowieniami specyfikacji prowadziła do wyboru oferty z ceną niższą o kwotę 575 338 zł.

W Mieście Ł. w związku z kontrolą udzielenia zamówienia na wykonywanie remontów dróg gruntowych stwierdzono, że zamawiający żądał w specyfikacji istotnych warunków zamówienia podania przez oferentów ceny za wykonanie całości zamówienia, a także wskazania cen za poszczególne rodzaje prac - równanie drogi, wałowanie, wbudowanie szlaki oraz wbudowanie tłucznia. Dwoch oferentów podało w swoich ofertach trzy ceny za jeden z zakresów prac - wbudowanie tłucznia kamiennego. Oferenci ci podali odrębne ceny za wbudowanie tłucznia kamiennego, wapiennego i kamiennego niesortowanego. Komisja przetargowa dokonując oceny ofert przyjęła w powyższym zakresie cenę uśrednioną. Działanie takie naruszało postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w której zamawiający nie żądał podania cen za trzy rodzaje materiału i nie wskazywał, że przedmiotem porównania będzie cena uśredniona. Pozostali oferenci podali cenę za tłuczeń kamienny. Ceny tłucznia kamiennego niesortowanego i wapiennego są niższe. Uśrednienie ceny w dwóch ofertach czyniło je nieporównywalnymi z pozostałymi. Uśrednienie skutkowało jednak tym, że w omawianym zakresie oferowana przez opisanych oferentów cena była najniższa.

## 11. Nie żądania od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków

Zaniechanie spełnienia tego obowiązku stwierdzono w **99 przypadkach** (3,6% ogólnej liczby postępowań). W kilku przypadkach powołana nieprawidłowość związana była z błędnym przekonaniem zamawiających co do tego, że żądanie potwierdzenia spełnienia warunków jest obowiązkiem przypisanym wyłącznie do trybów przetargowych i nie jest aktualne w pozostałych trybach.

W Mieście Z. przeprowadzona kontrola wykazała, że zamawiający udzielając zamówień publicznych, o wartości powyżej 30 000 EURO, w trybie zapytania o cenę, na dostawę materiałów i urządzeń c.o. (296 880 zł) oraz na dostawę materiałów i urządzeń wodno - kanalizacyjnych i gazowych (197 364 zł), nie żądał od oferentów przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto zamawiający nie wezwał oferentów do złożenia oświadczeń co do pozostawania w stosunku zależności lub dominacji oraz nie sporządził protokołów z postępowania - poprzestając na notatkach służbowych.

## 12. Braku kosztorysu inwestorskiego w przypadku zlecenia robót budowlanych

Kontrole ujawniły **38 sytuacji** braku kosztorysu inwestorskiego przy określaniu wartości szacunkowej zamówień na roboty budowlane (1,4% ogólnej liczby uchybień). W pewnej liczbie przypadków wynikało to z nieprawidłowej kwalifikacji zamówienia jako usługi, a nie roboty budowlanej, jak również z błędnej interpretacji, że kosztorysy opracowywane są wyłącznie dla zamówień udzielanych w trybach przetargowych. Nie zawsze również przedkładane kontrolującym kosztorysy spełniały wymogi wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 1999 roku w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego<sup>50</sup>.

W Gminie D. stwierdzono, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, o wartości powyżej 30 000 EURO, na budowę kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: B. D., B. (II etap), która to inwestycja realizowana była z udziałem środków z Funduszu PHARE -

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 239.

*STRUDER 2, zamawiający posługiwał się kosztorysami inwestorskimi, które w części nie dotyczyły robót będących przedmiotem przetargu.*

*W Mieście i Gminie S. zamawiający udzielił zamówienia dodatkowego na kwotę 102 613 zł - w trybie zamówienia z wolnej ręki - w związku z realizacją remontu i modernizacji sali gimnastycznej, nie posiadając kosztorysu inwestorskiego w zakresie zleconych robót budowlanych. Zamawiający wyjaśnił, że wartość robót ustalono na podstawie kosztorysu ofertowego.*

### **13. Nieprawidłowości związanych z wnoszeniem i zwrotem wadium**

Unormowania dotyczące wnoszenia i zwrotu wadium zawarte zostały w art. 41 i art. 42 ustawy o zamówieniach publicznych. Obowiązek wpłaty wadium dotyczy postępowań o wartości przedmiotu zamówienia powyżej 30 000 EURO, prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego i dwustopniowego (do drugiego etapu). Nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 26 lipca 2001 roku dopuściła także możliwość żądania wadium w przetargach o wartości nie przekraczającej 30 000 EURO. Kontrole przeprowadzone przez RIO wykazały **54 przypadki** uchybień w omawianym zakresie (2% ogólnej liczby uchybień). Nieprawidłowości dotyczyły pobrania wadium w wysokości niższej niż wymagana, zaniechania żądania wadium, ograniczenia przez zamawiającego form wnoszenia wadium tylko do formy pieniężnej, zwrotu wadium wniesionego w pieniądzu bez odsetek wynikających z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane.

*W Gminie M. ujawniono w rezultacie czynności kontrolnych dotyczących udzielenia zamówienia publicznego na budowę gimnazjum, że zamawiający przedłużył okres związania ofertą o 45 dni i pomimo utraty ważności wniesionych przez oferentów wadium w postaci gwarancji bankowych nie wystąpił o przedłużenie ich ważności lub wniesienie wadium w innej formie.*

### **14. Nieprawidłowości związanych z pobraniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy**

W porównaniu z nieprawidłowościami dotyczącymi wadium, zdecydowanie częściej stwierdzano naruszenia uregulowań odnoszących się do zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Żądanie wniesienia zabezpieczenia miało co do zasady charakter fakultatywny (art. 75 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych). Sytuacje, w których zamawiający zobowiązany był do żądania zabezpieczenia określone zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 roku w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia<sup>51</sup>, a następnie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2002 roku w sprawie zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>52</sup>. Z uwagi na funkcje jakie spełnić ma zabezpieczenie należytego wykonania umowy niepokojąca jest liczba przypadków, w których zamawiający zaniechali żądania zabezpieczenia. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2002 roku izby stwierdziły 63 takie sytuacje (2,3% ogólnej liczby uchybień).

Ponadto kontrole wykazały cały szereg innych naruszeń w zakresie unormowań dotyczących wnoszenia i zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, obejmujących bardzo różnorodne stany faktyczne. Z najważniejszych wymienić należy ograniczenie przez zamawiającego dopuszczalnych form wniesienia zabezpieczenia, pobranie zabezpieczenia

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 140, poz. 794.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 1002.



w wysokości niższej niż wynikająca z przepisów i postanowień umownych, wniesienie zabezpieczenia po zawarciu umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Łącznie ujawniono w powyższym zakresie **140 przypadków** naruszeń (5,1% ogólnej liczby uchybień).

*W Gminie G. kontrola zamówienia dotyczącego wykonania gazyfikacji w miejscowości Ząbrowo wykazała, że zamawiający zaniechał żądania od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, mimo, że wartość robót budowlanych przekraczała kwotę 20 000 EURO (w 2000 roku). Cena wybranej oferty wynosiła 199 529 zł netto.*

*W Gminie W. stwierdzono, że zamawiający dwukrotnie zaniechał pobrania zabezpieczenia należytego wykonania umowy - przy udzieleniu zamówień na budowę łącznika wraz z adaptacją pomieszczeń na sale lekcyjne w gimnazjum (kwota 30 000 zł) oraz na modernizację kotłowni i termomodernizację zespołu budynków szkolnych (kwota 146 623 zł).*

### **15. Nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem**

Izby ujawniły podczas przeprowadzonych w 2002 roku kontroli **130 przypadków** nieprawidłowości związanych z prowadzeniem protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem (4,7% ogólnej liczby uchybień). Część naruszeń związana była z zaniechaniem sporządzenia dokumentacji podstawowych czynności przy udzielaniu zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki - na podstawie art. 71 ust.1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych (zamówienia do 3 000 EURO). Szczególnie charakterystyczne były przypadki braku podania powodów zastosowania trybu dokonywania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony oraz braku uzasadnienia dokonanego wyboru. Podanie powodów odstąpienia od trybu przetargu nieograniczonego zastępowano często wskazaniem wyłącznie przepisu zawierającego przesłankę stosowania określonego trybu. Za niewystarczające inspektorzy również uznawali także ogólnikowe formuły mające uzasadnić wybór oferty, odwołujące się do faktu, że uzyskała ona najwyższą liczbę punktów, czy też przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i pozostałych ustalonych kryteriów. W szeregu przypadków stwierdzono, że dane zawarte w protokole nie były zgodne ze stanem faktycznym, co dotyczyło, między innymi, okoliczności wniesienia protestów.

*W Mieście K. w dokumentacjach podstawowych czynności związanych z udzieleniem zamówień publicznych - w trybie zamówień z wolnej ręki - na prace dodatkowe związane z modernizacją sieci dróg miejskich, zamawiający jako powód zastosowania innego trybu udzielenia zamówienia niż przetarg nieograniczony podawał „protokół Zarządu Miasta z posiedzenia w dniu ....., zamówienie z art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych z wolnej ręki”.*

### **16. Nie przestrzegania terminu zawarcia umowy**

Stwierdzono **44** takie **przypadki** (1,6% ogólnej liczby uchybień), które dotyczyły:

- zawarcia umowy przed upływem 7 dni od dnia ogłoszenia o wynikach postępowania,
- zawarcia umowy po upływie terminu związania ofertą,
- zawarcia umowy mimo wniesienia protestu - przed jego ostatecznym rozstrzygnięciem.

### **17. Zawarcia umowy niezgodnej z treścią oferty wybranej w postępowaniu. Naruszenia zakazu zmiany umowy**

Zawarcie umowy na warunkach niezgodnych z wybraną ofertą w zasadzie neguje sens całej uprzedniej procedury udzielenia zamówienia publicznego. Izby stwierdziły **48** takich

**przypadków** (1,7% ogólnej liczby uchybień), w których dokonane zmiany dotyczyły ceny, terminu wykonania, warunków gwarancji, czy też warunków płatności. W większości przypadków elementy te były wcześniej oceniane w ramach ustalonych przez zamawiającego kryteriów oceny ofert. Naruszenia te mają charakter rażący i mogą świadczyć, w konkretnym przypadku, o zjawiskach o charakterze korupcyjnym (np. istniejących uprzednio porozumieniach między oferentem a zamawiającym co do ostatecznych warunków umowy - niezależnie od treści złożonej oferty). Większe problemy z oceną zaistniałego stanu faktycznego pojawiają się przy kwestiach związanych ze zmianą zawartej już umowy. Zmiany umów, szczególnie tych zawieranych na okresy wieloletnie, są zjawiskiem powszechnym. Nie w każdym też przypadku, bez pomocy opinii rzeczoznawców, możliwe jest kwalifikowanie wprowadzonych do umowy zmian jako nielegalnych (niekorzystnych dla zamawiającego, w sytuacji gdy konieczność wprowadzenia zmian nie wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć).

W wyniku kontroli riu ujawniły **68 przypadków** niezgodnej z przepisami zmiany umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego (2,5% ogólnej liczby uchybień). Prawdopodobieństwo zaistnienia nieprawidłowości w omawianym zakresie pojawia się szczególnie w odniesieniu do umów na dostawy zawieranych na dłuższe okresy (olej napędowy, węgiel, koks itp.). Zaoferowanie przez oferenta stałej ceny na cały okres obowiązywania umowy musi doprowadzić albo do rozwiązania umowy albo do jej zmiany (nie dotyczy to sytuacji, gdy już w warunkach postępowania zamawiający przewidział pewne mechanizmy waloryzacyjne). Przy zamówieniach na roboty budowlane stwierdzono przypadki „fabrykowania” dokumentów mających uzasadnić konieczność wykonania dodatkowych prac, co nie znajdowało odzwierciedlenia w prowadzonych dziennikach budowy, czy też sporządzonych kosztorysach powykonawczych.

Podkreślić należy także występowanie problemu zmian zawieranych umów, które to zmiany nigdy nie są wyrażane i sprecyzowane na piśmie. Rozmiarów tego zjawiska można się jedynie domyślać, obawa, że są one bardzo znaczne ma jednakże swoje uzasadnienie. Zamawiający w większości przypadków mają świadomość, że „tani” oferent wykonuje zlecone roboty w trochę innym zakresie, przy użyciu innych materiałów i technologii - niż wskazane w ofercie. Związane to jest w istotnej mierze z faktem występowania bardzo silnej presji środowisk lokalnych na organy jednostek samorządu terytorialnego, co do realizacji szerokiego zakresu zadań inwestycyjnych i remontowych. Przy ograniczonej wysokości posiadanych środków prowadzi to do wyborów między ilością a jakością wykonywanych zadań inwestycyjnych. Nie jest to z pewnością zagadnienie do rozwiązania na gruncie przepisów o zamówieniach publicznych, jednakże i tutaj rozważyć można wprowadzenie pewnych rozwiązań przeciwdziałających opisanemu zjawisku (np. w pewnych wypadkach obowiązek przedłożenia przez wykonawcę robót budowlanych kosztorysu powykonawczego).

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Domu Dziecka w G. stwierdzono naruszenie art. 76 ustawy o zamówieniach publicznych, w związku z dokonaniem szeregu zmian w umowie dotyczącej dostawy opału do kotłowni Domu Dziecka. Kontrolujący ustalili, że w trakcie realizacji umowy dokonano kilkakrotnego podwyższenia ceny za jedną tonę dostarczanego koks - na podstawie pięciu aneksów zawartych w okresie luty 2000 rok - luty 2001 rok. W wyniku powyższego ustalona cena wzrosła z kwoty 370 zł za tonę do kwoty 530 zł za tonę.*

*Wprowadzenie do umów zawartych na dostawę opału mechanizmów waloryzacji, mimo braku odpowiednich postanowień w warunkach przeprowadzonych postępowań o udzielenie*

zamówienia publicznego, skutkowało wyższą zapłatą wynagrodzenia, przez Gminę St. K. o kwotę 7 376 zł.

W Powiecie K. stwierdzono, że w dniu 25 lipca 2001 roku zamawiający (Zarząd Dróg Powiatowych) zawarł umowę na wykonanie powierzchniowego pokrycia emulsją i grysami dróg powiatowych. W dniu podpisania umowy sporządzony został protokół konieczności wykonania robót dodatkowych o wartości 26 603,45 zł brutto. Nastąpiło to jeszcze przed rozpoczęciem realizacji zadania, co według zapisów w dzienniku budowy nastąpiło w dniu 13 sierpnia 2001 roku. W oparciu o wskazany protokół konieczności strony podpisały w dniu 13 sierpnia 2001 roku aneks do umowy zwiększając ustalone dla wykonawcy wynagrodzenie.

W Gminie Rz. stwierdzono, że w oparciu o „dorabiane” dokumenty, potwierdzające konieczność wykonania dodatkowych prac w związku ze zleconymi modernizacjami dróg, wypłacono wykonawcy, na podstawie sporządzonych aneksów, kwotę 40.023 zł. Dodatkowe prace nie zostały nigdy wykonane, co potwierdzały wpisy do dziennika budowy oraz sporządzone kosztorysy powykonawcze.

## 18. Inne naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych i przepisów wykonawczych

Wśród szerokiej gamy różnorodnych naruszeń, poza już omówionymi, wymienić można następujące:

- nie powołanie komisji przetargowej w postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30 000 EURO (art. 20a ust.1 ustawy) - 3 przypadki (0,1% ogólnej liczby naruszeń,
- powołanie członków komisji przetargowej spośród osób nie będących pracownikami zamawiającego (art. 20a ust. 2 ustawy) - 5 przypadków (0,2%),
- nie złożenie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodującej wykluczenie osoby występującej po stronie zamawiającego z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 20 ust. 2 ustawy) - 40 przypadków (1,4%),
- naruszenie zasady jawności postępowania - 10 przypadków (0,4%),
- brak specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 35 ust. 1 ustawy) - 5 przypadków (0,2%),
- zmiana kryteriów oceny spełnienia warunków wymaganych od uczestników w toku postępowania (art. 24 ust. 1 ustawy) - 23 przypadki (0,8%),
- prowadzenie negocjacji z oferentem po złożeniu oferty oraz dokonywanie zmian w treści oferty (w tym ceny - art. 44 ust. 2 ustawy) - 8 przypadków (0,3%),
- brak pisemnego powiadomienia uczestników postępowania o wyborze najkorzystniejszej oferty - (art. 50 ust. 1 ustawy) - 50 przypadków (1,8%),
- nie przekazanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji cenowych z postępowania i kopii oferty najkorzystniejszej (art. 25 ust. 4 ustawy) - 115 przypadków (4,2%),
- nie zawarcie umowy w formie pisemnej (art. 74 ustawy) - 59 przypadków (2,1%),
- zawarcie umowy na okres powyżej lat trzech bez zgody Prezesa UZP lub zawarcie umowy na czas nieoznaczony (art. 73 ustawy) - 70 przypadków (2,5%),
- brak powiadomienia pozostałych oferentów o wniesionym proteście (art. 83 ust. 1 ustawy) - 2 przypadki (0,1%),
- nie przestrzeganie zasady pisemności postępowania (art. 21 ustawy) - 62 przypadki (2,2%),
- inne naruszenia (np. wybór uproszczonej formy postępowania mimo wartości zamówienia przekraczającej kwotę 30 000 EURO, brak umieszczenia ogłoszenia

o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych, niepełna treść ogłoszenia o przetargu, żądanie podania ceny w ofercie wstępnej w przetargu dwustopniowym (art. 53 ustawy), udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki mimo braku zatwierdzenia tego trybu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pobieranie zbyt wysokich opłat za specyfikację istotnych warunków zamówienia, otwarcie ofert w innym dniu niż dzień, w którym upływał termin złożenia ofert, naruszenie przepisów dotyczących obowiązku stosowania preferencji krajowych, niezastosowanie się do postanowień wyroku arbitrow) - 481 przypadków (17,4% ogólnej liczby uchybień).

Wśród wymienionych nieprawidłowości zwrócić należy uwagę na prowadzenie, przez zamawiającego, postępowań w procedurze uproszczonej, mimo wartości zamówienia przekraczającej 30 000 EURO. W wielu wypadkach istnieje duża trudność z oceną badanych stanów faktycznych z uwagi na brak wyraźnego wskazania w ustawie o zamówieniach publicznych, który moment jest momentem ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, przesądzającym o konieczności wyboru pełnego lub uproszczonego modelu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

*W Gminie D. stwierdzono w stosunku do udzielenia zamówienia publicznego na remont drogi we wsi H. D., że postępowanie prowadzone było przez zamawiającego w trybie przetargu nieograniczonego z zastosowaniem procedury uproszczonej, obowiązującej przy udzielaniu zamówień, których wartość - stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych - nie przekracza kwoty 30 000 EURO. Kontrolujący stwierdzili jednakże, że wartość szacunkowa zamówienia ustalona - stosownie do art. 35 ust. 2a przedmiotowej ustawy - na podstawie kosztorysu inwestorskiego wynosiła 194 444,54 zł, tzn. przekraczała kwotę 30 000 EURO. W ten sposób udzielenie zamówienia nastąpiło z naruszeniem szeregu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, poprzez zaniechanie ich stosowania, w tym dotyczących obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o przetargu (art. 29 ust. 1 ustawy).*

*W Gminie P. stwierdzono, że zamawiający wybrał w trybie zapytania o cenę na świadczenie usług obsługi prawnej ofertę, która nie zawierała najniższej ceny. Umowę z oferentem zawarto z wynagrodzeniem niższym niż w ofercie, z uwagi na wynegocjowanie jego obniżenia.*

*W Gminie G. stwierdzono w związku z kontrolą udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie sieci wodociągowej w miejscowościach K. - W., o wartości przekraczającej 30 000 EURO, że zamawiający nie opublikował ogłoszenia o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych.*

*W Mieście Ł. ustalono w odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie oświetlenia parku, że spółka L. - inwestor zastępczy - nie posiadała kosztorysów inwestorskich, określających wartość przedmiotu zamówienia, na dzień ogłoszenia przetargu - tj. na dzień 2 sierpnia 2000 roku. Kontrola wykazała, że pierwszą wersję kosztorysu inwestorskiego sporządzono w dniu 2 czerwca 2000 roku. Na naradzie koordynacyjnej w dniu 21 czerwca 2000 roku podjęto decyzję co do zmian w przedmiocie zamówienia. Kosztorys inwestorski uwzględniający powyższe zmiany sporządzony został dopiero w dniu 9 sierpnia 2000 roku, tj. po dacie ogłoszenia przetargu. Wartość przedmiotu zamówienia według kosztorysu inwestorskiego z dnia 2 czerwca 2000 roku nie przekraczała równowartości kwoty 30 000 EURO. Wartość ta została jednak przekroczona według kosztorysu z sierpnia 2000 roku, opracowanego dla poszerzonego zakresu prac. Inwestor zastępczy - nie czekając na opracowanie aktualnego kosztorysu (adekwatnego do zakresu zleconych robót) - zastosował do wyboru wykonawcy robót oświetleniowych procedurę uproszczoną przetargu nieograniczonego, w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.*

*W Mieście i Gminie Śr. Wlkp. zamawiający w związku z budową pływalni przy Zasadniczej Szkole Zawodowej w miejscowości Środa Wlkp. udzielił zamówień dodatkowych na łączną*

kwotę 771 096,97 zł. Wartość zamówień udzielonych na podstawie siedmiu, z 11 zawartych umów, przekraczała kwotę 20 000 EURO. Zamawiający wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki już po zawarciu umów. Prezes UZP odmówił zatwierdzenia ww. trybu na roboty o łącznej wartości 444 948,47 zł.

W Gminie I. kontrola stwierdziła, przy realizacji zadania inwestycyjnego budowy sali gimnastycznej, udzielenie zamówienia dodatkowego w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę 143 021 zł. Udzielając przedmiotowego zamówienia zamawiający nie uzyskał zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych - mimo, że wartość zamówienia przekraczała kwotę 20 000 EURO.

### **Wnioski z kontroli zamówień publicznych**

Ustalenia z przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe kontroli (nie tylko w 2002 roku) dają podstawę do sformułowania pewnych wniosków i postulatów, które powinny przyczynić się do pozytywnych zmian w stanie przestrzegania unormowań dotyczących udzielania zamówień publicznych. W szczególności wskazać należy na:

1. Konieczność usunięcia licznych niejasności i niespójności istniejących w ustawie o zamówieniach publicznych.
2. Konieczność położenia większego nacisku w realizowanych programach szkoleniowych na wyjaśnienie ekonomicznej treści ustawy, jej celów i założeń, a także pokazanie powiązania wprowadzonych ustawą mechanizmów z możliwością dokonywania korzystnych dla zamawiającego wyborów.
3. W odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego wydaje się uzasadnione:
  - wprowadzenie przepisów precyzyjnie określających moment ustalenia wartości szacunkowej zamówienia,
  - wprowadzenie do ustawy uproszczonej formy specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla przetargów dotyczących zamówień o wartości do 30 000 EURO (do rozważenia pozostaje ewentualny zakres stosowania tego dokumentu, np. tylko w odniesieniu do robót budowlanych),
  - wprowadzenie do ustawy unormowań rozszerzających obowiązki zamawiającego w zakresie uzasadnienia wyboru oferty (np. poprzez wskazanie minimalnych wymogów co do takiego uzasadnienia - zarówno jeżeli chodzi o indywidualną ocenę członków komisji przetargowej, jak również uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty podane w protokole postępowania),
  - skorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z delegacji zawartej w art. 35 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych (określenie dla poszczególnych rodzajów zamówień wzorów formularzy specyfikacji istotnych warunków zamówienia),
  - wydłużenie okresu przez jaki zamawiający ma obowiązek przechowywania ofert i protokołu (dokumentacji) postępowania - minimum do 4 lat.

#### **4.1.4. Działania pokontrolne**

Realizując ustawowe obowiązki, w oparciu o wyniki kontroli, regionalne izby obrachunkowe przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości, ich źródła, przyczyny, rozmiary oraz

osoby odpowiedzialne, a także zamieszczając wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości.

Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym właściwym organom kontrolowanym jednostek przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Podstawą zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa, przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zgłoszone zastrzeżenia stanowiły 1,04% ogólnej liczby sformułowanych przez izby wniosków pokontrolnych (17 151). Dane dotyczące zgłoszonych zastrzeżeń w 2002 roku przedstawia poniższa tabela.

Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zgłoszone przez kontrolowane jednostki w 2002 roku

Jednostki wnoszące zastrzeżenia	Liczba kwestionowanych wniosków pokontrolnych	Zastrzeżenia oddalone	Zastrzeżenia uwzględnione	Zastrzeżenia częściowo oddalone - częściowo uwzględnione
Województwa	10	10	0	0
Powiaty	34	29	3	2
Gminy	118 <sup>53</sup>	94	15	3
Inne jednostki	17	15	1	1
<b>Razem</b>	<b>179</b>	<b>148</b>	<b>19</b>	<b>6</b>

W związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli regionalne izby obrachunkowe przekazały szereg wniosków, zawiadomień, informacji i sygnalizacji organom administracji rządowej, organom policji i prokuratury, organom kontroli państwowej, posłom i senatorom. Dane w tym zakresie obrazuje poniższa tabela.

Dane dotyczące przekazanych przez RIO, w związku z prowadzonymi kontrolami, wniosków, informacji, sygnalizacji i zawiadomień

Nazwa podmiotu	Liczba zawiadomień, wniosków, sygnalizacji
Minister Finansów	50
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	21
Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	2
Prokuratura	89
Policja	30
Urząd Kontroli Skarbowej	3
Wojewoda	14
Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	469
Pozostałe podmioty	58
<b>Ogółem</b>	<b>736</b>

Do Ministerstwa Finansów przekazywano informacje o nieprawidłowo wykazywanych, w sporządzanych przez gminy sprawozdaniach budżetowych, danych o skutkach wynikających ze stosowanych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń podatków, co ma znaczenie dla ustalenia wysokości subwencji wyrównawczej.

<sup>53</sup> Z wykazanych tu 118 spraw, 6 pozostaje w trakcie rozpoznawania przez Kolegium RIO.

*Kontrola prawidłowości sporządzania sprawozdania o podstawowych dochodach podatkowych za I półrocze 2002 roku przeprowadzona w Gminie B. K. wykazała w sprawozdaniu Rb-PDP zaniżenie skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień o kwotę 44 341 zł.*

Sygnalizacje przekazywane wojewodom związane były, w przeważającej mierze, z ujawnionymi przypadkami niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania otrzymanych przez jednostki samorządowe dotacji.

*Gmina M. na mocy umowy zawartej z Wojewodą Świętokrzyskim zobowiązana była przeznaczyć dotację celową w wysokości 100 000 zł na dofinansowanie budowy gimnazjum. Otrzymała kwotę wykorzystaną natomiast na zaległe zobowiązania wobec wykonawców innych zadań inwestycyjnych. Wójt ww. Gminy w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji przedstawił faktury dotyczące budowy szkoły podstawowej w miejscowości Ch., czym potwierdził nieprawdę, naruszając tym art. 271 § 1 kodeksu karnego. Kontrola RIO wykazała, że po dzień dzisiejszy nie podjęto jakichkolwiek działań zmierzających do budowy wspomnianego gimnazjum. Zobowiązano Wójta Gminy do zwrotu 100 000 zł z uwagi na wykorzystanie środków w sposób niezgodny z przeznaczeniem.*

Do organów skarbowych kierowano, w szczególności, zawiadomienia dotyczące przypadków naruszenia przez podmioty kontrolowane obowiązków związanych z terminowym odprowadzeniem podatku dochodowego od wypłaconych wynagrodzeń.

W sytuacji stwierdzenia naruszeń i nieprawidłowości dających podstawę do przyjęcia istnienia prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa regionalne izby obrachunkowe przekazywały stosowne zawiadomienia prokuraturze i policji. Dotyczyło to między innymi sytuacji: zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych w kontrolowanej jednostce, poświadczenia nieprawdy we wnioskach o przyznanie dotacji celowych, poświadczenia nieprawdy w dokumentach dotyczących odbioru realizowanych robót budowlanych, bezpodstawnego umarzania zaległości podatkowych, przywłaszczenia środków publicznych przez pracowników jednostki, realizacji robót budowlanych bez stosownych pozwoleń wymaganych przez przepisy prawa budowlanego, bezpodstawnego wypłacania świadczeń pieniężnych, zaniechania realizacji dochodów jednostki.

*W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej w gminie miejsko-wiejskiej w miejscowości J. stwierdzono popełnienie czynów noszących znamiona zagarnięcia mienia oraz fałszowania dokumentów. W latach 2000-2001 wypłacono pracownikom księgowości nagrody uznaniowe na podstawie wniosków zawierających technicznie naniesiony (przy pomocy kserokopiarki lub skanera) podpis ówczesnego burmistrza. Na podstawie sfałszowanych dokumentów wypłacono m.in.: skarbnikowi - 24 200 zł, pracownikowi księgowości - 23 068 zł, kasjerce - 22 500 zł oraz innym pracownikom działu księgowości kwoty od 6 900 do 10 500 zł.*

*W związku z kontrolą w Gminie P. - RIO powiadomiła prokuraturę o popełnieniu przez Zarząd Gminy czynu noszącego znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 kodeksu karnego. Zarząd sprzedał nieruchomość zabudowaną za cenę niższą niż od wskazanej przez rzeczoznawcę. Ponadto zastosował bonifikatę w wysokości 35% ceny budynku, do czego nie posiadał umocowania.*

*Burmistrz Miasta N. wraz ze swoim Zastępcą zaniżyli wpływy dochodów środka specjalnego o kwotę 156 676,70 zł. Zarząd wydzierżawił pas drogowy na cele nie związane z budową lub utrzymaniem dróg, zamiast wydać zezwolenie na zajęcie pasa drogowego i naliczyć właściwe opłaty.*

*Podczas czynności kontrolnych przeprowadzanych przez inspektorów RIO w Mieście i Gminie M. stwierdzono nabywanie nieruchomości przez obywateli niemieckich z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,*

za pośrednictwem osoby podstawionej. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa sprzedała w drodze przetargu osobie fizycznej gospodarstwo rolne (były PGR) o powierzchni ponad 573 ha oraz zespół pałacowo-parkowy za kwotę 2 088 769,60 zł. Nabywca ww. nieruchomości nigdy nie zamieszkiwał i nie zamieszkuje w Polsce. Ponadto będąc podatnikiem łącznego zobowiązania pieniężnego z tytułu posiadania nieruchomości zalegał z płatnościami gminie za lata 1996-2002 w kwocie 71 886,50 zł. Próby windykacji powyższych zaległości skończyły się niepowodzeniem ze względu na brak możliwości doręczenia pism procesowych pod wskazany przez podatnika adres.

W wyniku zrealizowanych kontroli regionalne izby obrachunkowe stwierdziły liczne przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co skutkowało skierowaniem 469 zawiadomień i wniosków o ukaranie do rzeczników dyscypliny finansów publicznych oraz do przewodniczących komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W analogicznym okresie roku ubiegłego skierowano o 91 zawiadomień i wniosków więcej, tj. 560. Do najczęściej stwierdzonych przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych należały: naruszenie zasad, form lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, dokonywanie wydatków z przekroczeniem granic kwot określonych w planie finansowym, zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, a także wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

#### **4.1.5. Podsumowanie**

- 1. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych, w 2002 roku, realizowana była - przede wszystkim - poprzez kontrole kompleksowe (838 kontroli na ogólną liczbę 1 415, co stanowiło 59,2% przeprowadzonych kontroli). Wynikało to z wypełniania przez izby ustawowego obowiązku przeprowadzenia kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na cztery lata. W ramach kontroli o charakterze kompleksowym regionalne izby obrachunkowe obejmowały badaniem występujące w jednostce procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, udzielaniem zamówień publicznych, gospodarowaniem majątkiem, funkcjonowaniem mechanizmów kontroli wewnętrznej, zarządzaniem środkami publicznymi - składające się na obraz gospodarki finansowej danego podmiotu.*
- 2. Wyniki kontroli dotyczące udzielania zamówień publicznych wskazują na istnienie szeregu negatywnych zjawisk w tej sferze. Potwierdzają również potrzebę dokonania zmian w obowiązującym stanie prawnym. Działania kontrolne w tym zakresie w dalszym ciągu muszą być bardzo intensywne.*
- 3. Stwierdzone duże tempo zwiększania się zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, każe w kolejnych latach zwrócić szczególną uwagę na przestrzeganie przez te jednostki wskaźników zadłużenia określonych w ustawie o finansach publicznych, jak również na kwestie terminowej spłaty zaciągniętych zobowiązań. W gminach o wysokim, chociaż prawnie dopuszczalnym, wskaźniku zadłużenia, istotnie wzrasta ryzyko nieterminowego regulowania płatności wobec dostawców i wykonawców oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Przeprowadzone kontrole wskazały także na istnienie zjawiska zadłużania się*



*jednostek samorządowych poprzez zaciągnięcie zobowiązań nie zaliczonych do długu publicznego (np. długoterminowe zobowiązania wobec dostawców lub wykonawców).*

- 4. Przeprowadzone kontrole dotyczące realizacji dochodów z tytułu opłat adiacenckich i renty planistycznej wskazują, że gminy nie podejmują wszystkich niezbędnych czynności pozwalających na uzyskanie dochodów z wymienionych źródeł. Szczególnie niepokojąca jest powszechna praktyka rezygnacji gmin z dochodów z tytułu renty planistycznej, wynikająca z ustalania zerowej stawki tej opłaty lub nie ustalenia stawki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Znaczna była także liczba przypadków zaniechania dochodzenia przedmiotowej należności w sytuacji ustalenia stawki przez radę gminy.*
- 5. Źródłem pozytywnych zmian w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez, objęte kontrolą izb, jednostki sektora finansów publicznych powinno być wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej. W ramach przeprowadzonych w 2002 roku kontroli regionalne izby obrachunkowe zwracały wnikliwą uwagę na określone w jednostkach procedury kontroli wewnętrznej i stopień ich przestrzegania. Z dniem 1 stycznia 2002 roku ustawodawca, poprzez zmiany wprowadzone do ustawy o finansach publicznych, rozszerzył obowiązki podmiotów sektora publicznego w omawianym zakresie. Czynnościom kontrolnym towarzyszyła działalność informacyjna i szkoleniowa izb, mająca na celu uświadomienie osobom odpowiedzialnym za wdrożenie mechanizmów kontrolnych ich znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania gospodarką finansową (z punktu widzenia legalności, celowości, gospodarności, jawności).*
- 6. W 2002 roku izby kontynuowały kontrole publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej. Kontrolą objęto zagadnienia dotyczące organizacji, uregulowań wewnętrznych, funkcjonowania kontroli wewnętrznej, rachunkowości, operacji pieniężnych, wykonania planów finansowych i udzielania zamówień publicznych. Wyniki kontroli potwierdziły trudną sytuację finansową zakładów i wzrost kosztów wynikających z nieterminowego regulowania zobowiązań. Jednocześnie stwierdzono, że kontrolowane zakłady nie podejmowały wszystkich działań, które mogłyby prowadzić do ograniczenia zadłużenia. Ujawniono zaniechanie dochodzenia przez zakłady należnych im kwot z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań przez kontrahentów oraz przypadki dokonywania wydatków w sposób nieefektywny i nieoszczędny. Stwierdzono także inne nieprawidłowości, np. zapłatę za niewykonane roboty, wykorzystywanie sprzętu medycznego poza zakładem opieki zdrowotnej.*
- 7. Na podkreślenie zasługuje fakt, że prowadzone kontrole miały bezpośredni wpływ na zwiększenie poziomu realizowanych, przez jednostki samorządu terytorialnego, dochodów budżetowych. W przekazywanych wystąpieniach pokontrolnych izby wielokrotnie zobowiązywały jednostki do podjęcia działań mających na celu wyegzekwowanie należnych im kwot. W największej mierze dotyczyło to zobowiązań podatkowych, w wielu gminach system kontroli terminowości regulowania zobowiązań podatkowych i prowadzenia postępowania windykacyjnego wymaga istotnej poprawy. Działania kontrolne regionalnych izb obrachunkowych spowodowały również zaniechanie dokonywania, przez kontrolowane jednostki, szeregu wydatków - nie mających oparcia w obowiązujących przepisach.*

## **4.2. Kontrola długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego**

Kontrola koordynowana w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego została przeprowadzona w 2002 roku z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kontrolę przeprowadzono w 242 jednostkach samorządu terytorialnego, z tego Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w 96 jednostkach natomiast regionalne izby obrachunkowe skontrolowały 146 jednostek<sup>54</sup>.

Niniejsze opracowanie przedstawia wyłącznie wyniki kontroli przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe w ramach kontroli koordynowanej.

Spośród 146 jednostek skontrolowanych przez regionalne izby obrachunkowe kontroli poddano: 16 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu, 54 gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz 73 gminy wiejskie.

Kontrolą objęto okres od 31 grudnia 1999 roku do 30 czerwca 2002 roku.

Oprócz kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego regionalne izby obrachunkowe w 2002 r. przeprowadziły kontrolę sprawozdawczości w zakresie długu publicznego, z której ustalenia zawarto w punkcie 4.2.2.

### **4.2.1. Kontrola zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego**

#### **WPROWADZENIE**

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania w oparciu o budżet uchwalany corocznie przez organ stanowiący jednostki. Dochody budżetowe nie zawsze są uchwalane na poziomie wystarczającym do realizacji wszystkich zadań zaplanowanych przez samorząd, co powoduje niekiedy konieczność zaciągania przez te podmioty publiczne zobowiązań finansowych. Wynika z tego, że dług publiczny jest konsekwencją niedostosowania rozmiarów wydatków do osiągniętych dochodów.

Problematykę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>55</sup>. Zgodnie z przepisami art. 10 tej ustawy państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych (w tym, także jednostek samorządu terytorialnego) z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Z treści art. 9 wymienionej ustawy wynika, że dług publiczny stanowi nominalne zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych, co oznacza, że nie obejmuje on kosztów obsługi zadłużenia (tj. oprocentowania kredytów i pożyczek, prowizji bankowych oraz dyskonta od wyemitowanych papierów wartościowych).

W przepisach rozdziału 4 w dziale II ustawy określone zostały ogólne zasady zaciągania zobowiązań między innymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 48

<sup>54</sup> Ustalenia kontroli zawarte zostały w „Informacji o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego”, NIK Warszawa, kwiecień 2003, nr ewid. 18/2003/P/02/108KAP.

<sup>55</sup> Jednolity tekst Dz. U. Nr 15 z 2003 r., poz. 148

ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego.

Jak widać ustawodawca wyraźnie rozgranicza niedobór budżetowy, rozumiany jako przejściowy brak płynności finansowej oraz deficyt budżetowy, który odzwierciedla stan braku zrównoważenia wydatków i dochodów w skali roku. Zaciągnięte zobowiązania przeznaczone na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Przepisy tego rozdziału wprowadzają następujące ograniczenia i warunki na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania:

- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki (art. 49 ustawy),
- jednostki mogą zaciągać tylko takie zobowiązania z przeznaczeniem na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach tych jednostek, których koszty obsługi ponoszone są co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto od emitowanych przez jednostki papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej oraz nie jest dopuszczalna kapitalizacja odsetek (art. 50 ustawy),
- maksymalna wartość nominalna zobowiązania musi zostać określona w złotych, w dniu zawarcia transakcji, co eliminuje ryzyko kursowe (art. 51 ustawy).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji w granicach kwot określonych w budżecie, przy czym poręczenia te i gwarancje muszą mieć charakter terminowy i udzielane mogą być do określonej kwoty.

Ustawa o finansach publicznych określa również limity dotyczące poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz obciążeń z tytułu spłaty długu w relacji do dochodów tych jednostek. Zgodnie z przepisami art. 114 ustawy łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym. Przepisy art. 113 ustawy stanowią natomiast, że łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Nadzór w zakresie przestrzegania przepisów przy zaciąganiu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego sprawują regionalne izby obrachunkowe, które wydają opinie w sprawach:

- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy,
- możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości prognozy kwoty długu publicznego (art. 115 ustawy),

oraz badają uchwały dotyczące zaciągania zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych)<sup>56</sup>.

Przepisy dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym dotyczące zadłużenia tych jednostek, zawarte są również w ustawach ustrojowych - w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>57</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>58</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim<sup>59</sup>. W powyższych ustawach określono między innymi zadania i kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego przy zaciąganiu zobowiązań zaliczanych do długu publicznego.

## USTALENIA KONTROLI

### **Poziom, dynamika i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą w okresie od 31 grudnia 1999 r. do 30 czerwca 2002 r.**

Regionalne izby obrachunkowe, prowadząc kontrolę w zakresie problematyki długu publicznego, skontrolowały w 2002 r. łącznie 146 jednostek samorządu terytorialnego.

W wyniku kontroli ustalono, że w badanym okresie wystąpił znaczny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego mierzony relacją kwoty długu do wykonanych dochodów. Łączna kwota długu jednostek objętych kontrolą wynosiła:

- 275 896 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 1999 r. (tj. stanowiła 11,5% wykonanych przez zadłużone jednostki w 1999 r. dochodów),
- 378 235 tys. zł na 31 grudnia 2000 r., tj. wzrosła o 37,1% w porównaniu do stanu z końca 1999 r. (stanowiła 14,3% zrealizowanych w 2000 r. dochodów),
- 485 268 tys. zł na 31 grudnia 2001 r. i była wyższa o 75,9% od kwoty długu na koniec 1999 r. (stanowiła 17% zrealizowanych w 2001 r. dochodów),
- 476 321 tys. zł wg stanu na 30 czerwca 2002 r. i była wyższa od kwoty długu z 1999 r. o 69,4% (stanowiła 16,5% planowanych na 2002 r. dochodów).

Spośród kontrolowanych przez regionalne izby obrachunkowe jednostek, 16 nie posiadało zadłużenia na koniec 1999 r., 5 na koniec 2000 r., 6 na koniec 2001 r. i 5 jednostek na 30 czerwca 2002 r.

#### Dynamika zadłużenia w latach 1999-2002

Jednostki objęte kontrolą	Kwota długu według stanu na koniec roku w tys. zł				dynamika zadłużenia w %			
	1999	2000	2001	2002*	2000/1999 4:3	2001/2000 5:4	2002*/2001 6:5	2002*/1999 6:3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
powiaty	2 171	14 936	24 403	26 993	688,0	163,4	110,6	1 243,3
miasta na prawach powiatu	18 286	32 296	49 365	44 668	176,6	152,8	90,5	244,3
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	178 484	223 497	262 970	248 993	125,2	117,7	94,7	139,5
gminy wiejskie	76 955	107 506	148 530	146 667	139,7	138,1	98,7	190,6
Razem	275 896	378 235	485 268	467 321	137,1	128,3	96,3	169,4

\* stan na 30 czerwca 2002 r.

<sup>56</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 55 z 2001 r., poz. 577 z późn. zm.

<sup>57</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z późn. zm.

<sup>58</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592 z późn. zm.

<sup>59</sup> tekst jednolity Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 z późn. zm.

Tempo wzrostu zadłużenia w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego było znacznie zróżnicowane, na co wskazują łączne kwoty długu jednostek objętych kontrolą na koniec okresów sprawozdawczych, przedstawione powyżej.

Najszybszy wzrost kwoty długu, spośród jednostek objętych kontrolą, wystąpił w powiatach i miastach na prawach powiatu. Dług powiatów wg stanu na 30 czerwca 2002 r. był ponad 12-krotnie wyższy od kwoty długu z 31 grudnia 1999 r., natomiast zadłużenie miast na prawach powiatu w tym okresie wzrosło prawie 2,5-krotnie.

Najniższe tempo wzrostu kwoty długu, w okresie objętym kontrolą, wystąpiło w gminach miejskich i miejsko - wiejskich. Kwota ich długu wg stanu na 30 czerwca 2002 r. w stosunku do kwoty długu z dnia 31 grudnia 1999 r. była wyższa o 39,5%.

Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą rio, określane na koniec każdego roku budżetowego jako procentowa relacja kwoty długu do dochodów, w okresie od 31 grudnia 1999 r. do 30 czerwca 2002 r. systematycznie wzrastał i podobnie jak wzrost zadłużenia w poszczególnych jednostkach był bardzo zróżnicowany. Wskaźnik zadłużenia na koniec lat 1999, 2000, 2001 i I półrocza 2002 r. wszystkich skontrolowanych jednostek przedstawiał się jak w poniższej tabeli:

Relacja łącznej kwoty długu do wykonanych dochodów w latach 1999 - 2002 - pierwsze półrocze 2002 r. w %

Lp.	Jednostki objęte kontrolą	1999	2000	2001	30.06.2002*
1	powiaty	0,5	2,5	3,8	5,1
2	miasta na prawach powiatu	6,1	9,8	15,6	14,4
3	gminy miejskie i miejsko-wiejskie	16,7	19,8	21,4	19,3
4	gminy wiejskie	13,7	17,8	22,6	20,9

\* Kwota długu według stanu na 30 czerwca 2002 roku do zaplanowanych na 2002 rok dochodów

Najwyższy wskaźnik zadłużenia wystąpił w gminach wiejskich, najniższy w powiatach.

Z analizy zadłużenia poszczególnych jednostek wynika, że dopuszczalny ustawą o finansach publicznych poziom zadłużenia (60% dochodów) został przekroczony przez nieliczne kontrolowane jednostki:

- na koniec 1999 r. - 1 jednostka (gmina miejska),
- na 31 grudnia 2000 r. - 3 jednostki (2 gminy wiejskie i 1 miejska),
- na 31 grudnia 2001 r. - 2 jednostki (1 gmina miejska oraz 1 gmina wiejska),
- na 30 czerwca 2002 r. - 2 jednostki (1 gmina miejska i 1 gmina wiejska).

Wzrosła liczba jednostek z poziomem zadłużenia powyżej 50% dochodów, z 4 (na koniec 1999 r.) do 5 (na koniec 2001 r.) oraz z poziomem zadłużenia zawartym pomiędzy 40% a 50% dochodów z 3 (na koniec 1999 r.) do 4 (na koniec 2001 r.). Znacznie wzrosła liczba jednostek z poziomem zadłużenia powyżej 30% dochodów, z 10 (na koniec 1999 r.) do 23 (na koniec 2001 r.). Zmalała natomiast liczba jednostek z poziomem zadłużenia poniżej 20% dochodów ze 113 (na koniec 1999 r.) do 82 (na koniec 2001 r.).

Pod rządami prawa budżetowego<sup>60</sup> nie obowiązywały limity ograniczające poziomy zadłużania się jst. Spowodowało to, w niektórych przypadkach znaczne zadłużenie się takich jednostek, czego przykładem jest gmina Ł.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tekst jednolity Dz. U. z 1993 r Nr 72, poz. 344 z późn. zm.).

W badanym okresie (lata 1999 - 2001) w gminie Ł. doszło do przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia, czego powodem było zaciąganie w latach 1995-1998 zobowiązań finansowych w postaci kredytów z NFOŚiGW na budowę oczyszczalni i kanalizacji. Na powyższy cel zaciągnięto w latach 1997-1998 również pożyczki z WFOŚiGW. Ponadto w 2000 r. jednostka otrzymała niewystarczające środki z budżetu państwa na wdrażanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli (nowelizacja ustawy Karta Nauczyciela). Skutkiem powyższego było powstanie wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych oraz utrata płynności finansowej gminy w 2001 i zapłacenie odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań w wysokości 294 479,33 zł. Wskaźnik zadłużenia określony przepisami art. 114 ustawy o finansach publicznych na koniec 1999 r. wynosił 73% wykonanych dochodów jednostki. Stwierdzono, że wskaźnik ten systematycznie spada i na koniec 2002 r. osiągnął poziom 59% osiągniętych dochodów tj. mieścił się w limicie określonym cytowanymi wyżej przepisami ustawy o finansach publicznych.

W łącznej kwocie długu jednostek objętych kontrolą, najwyższy udział miały zobowiązania z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek, które wg stanu na dzień 30 czerwca 2002 r. stanowiły 76,7% łącznego zadłużenia tych jednostek. Powyższe zobowiązania na koniec 1999 r. stanowiły 87,7% ich łącznego zadłużenia, co oznacza spadek o 11 punktów procentowych. W okresie objętym kontrolą zaobserwowano systematyczny wzrost zainteresowania samorządów emisją obligacji. Zobowiązania z tego tytułu, na dzień 30 czerwca 2002 r., stanowiły 15,5% łącznego zadłużenia objętych kontrolą jednostek. Wskaźnik zadłużenia z tytułu emisji obligacji na koniec 1999 r. wynosił 4%, co oznacza wzrost o 11,5 punktu procentowego.

W strukturze zadłużenia w całym okresie objętym kontrolą, znaczny udział miały zobowiązania wymagalne, które występowały w większości jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą: na koniec 1999 r. wystąpiły w 55 jednostkach, na 31 grudnia 2000 r. - w 95, na 31 grudnia 2001 r. - w 93, na 30 czerwca 2002 r. w 89 jednostkach.

Zobowiązania wymagalne w łącznych kwotach długu kontrolowanych jednostek wg stanu na 30 czerwca 2002 r. stanowiły: 16,6% kwoty długu powiatów, 7,3% długu gmin miejskich i miejsko-wiejskich, 6,6% zadłużenia gmin wiejskich i 5,4% długu miast na prawach powiatu. Łączne kwoty zobowiązań wymagalnych i ich zmiany w okresie objętym kontrolą przedstawiono poniżej.

Lp.	Jednostki objęte kontrolą	Zobowiązania wymagalne wg stanu na dzień: w tys. zł				wzrost kwoty zobowiązań wymagalnych w %	
		31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	30.06.2002	2000/1999 4:3	2001/2000 5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
1	powiaty	743	7 659	4 866	4 476	1 033	64
2	miasta na prawach powiatu	6 819	1 592	2 650	2 396	23	166
3	gminy miejskie i miejsko-wiejskie	8 577	19 854	27 202	18 161	232	137
4	gminy wiejskie	5 568	10 877	9 867	9 731	195	91
Razem		21 707	39 982	44 585	34 764	184	112

Najwyższy wzrost kwot zobowiązań wymagalnych, w jednostkach objętych kontrolą (o 84%) wystąpił w 2000 r. w porównaniu do stanu z końca 1999 r. Przyczyną tego stanu w powiatach były: niższe od planowanych dotacje na zadania w zakresie pomocy rodzinom zastępczym, obowiązek opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne dla bezrobotnych bez prawa do zasiłku, niższe od zakładanych wpływy ze sprzedaży majątku i przejęcie zobowiązań powiatowych urzędów pracy.

W gminach objętych kontrolą, wystąpił znaczny wzrost zobowiązań z tytułu nieregulowanych składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, zobowiązania zakładów budżetowych z tytułu dostaw towarów i usług. Przyczyną takiego stanu w gminach objętych kontrolą były: niższe od planowanych wpływy ze sprzedaży mienia i podatku od nieruchomości, zbyt małe dotacje z budżetu państwa na dodatki mieszkaniowe, niższe od planowanych środki przekazane przez Ministerstwo Finansów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, wdrażanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli bez zapewnienia we właściwej wysokości środków na ten cel z budżetu państwa, konieczność spłaty zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek.

Z powodu nieterminowego regulowania powyższych zobowiązań 13 jednostek (z 146 objętych kontrolą) w 2000 r., 15 jednostek w 2001 r. i 7 jednostek w I półroczu 2002 r. zapłaciło odsetki w łącznej wysokości: w 2000 r. 250,6 tys. zł, w 2001 r. - 612,1 tys. zł i w I półroczu 2002 r. - 127,8 tys. zł<sup>61</sup>.

#### ***Przeznaczenie i wykorzystanie środków pochodzących z zaciągniętych przez jednostki kredytów, pożyczek i emisji obligacji***

Jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą zaciągnęły w okresie 2000 - I półroczu 2002 r. długoterminowe zobowiązania, głównie na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych. Na ogólną kwotę 463 453 tys. zł zaciągniętych w tym okresie zobowiązań 422 260 tys. zł, tj. 90,3% przeznaczono na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych, a 41 193 tys. zł, tj. 9,7% ogółu zobowiązań przeznaczono na pokrycie wydatków bieżących. Z łącznej kwoty kredytów 245 745 tys. zł zaciągniętych w badanym okresie: 40 407 tys. zł wykorzystano na wydatki bieżące (w tym 31 440 tys. zł na wdrażanie znowelizowanej Karty Nauczyciela), 6 338 tys. zł - na zakupy, remonty i spłatę zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej, 1 660 tys. zł - na spłatę zobowiązań wymagalnych. Pożyczki w kwocie 108 541 tys. zł zostały przeznaczone w całości na cele inwestycyjne. Środki pozyskane ze sprzedaży obligacji w kwocie 67 974 tys. zł przeznaczono przede wszystkim na inwestycje (w tym 11 300 tys. zł na inwestycje oświatowe) oraz na wydatki bieżące - 789 tys. zł. Główne cele, na jakie przeznaczono środki w gminach, to inwestycje infrastrukturalne (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, systemy ciepłownicze) oraz inwestycje oświatowe (remonty, budowa szkół i gimnazjów, budowa sal gimnastycznych). Powiaty natomiast zaciągały zobowiązania głównie z przeznaczeniem na zakupy sprzętu i remonty zakładów opieki zdrowotnej oraz na inwestycje oświatowe i drogowe.

Środki uzyskane z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w uchwałach organów stanowiących kontrolowanych jednostek i w umowach z kredytodawcami i pożyczkodawcami.

Pomimo zaciągania zobowiązań przez kontrolowane jednostki z przeznaczeniem, przede wszystkim, na inwestycje w latach 2000 - I półroczu 2002 r. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem znacznie się obniżył. Kwoty wydatków inwestycyjnych poniesione przez powiaty, miasta na prawach powiatu, gminy miejskie oraz gminy wiejskie i ich udział w wydatkach budżetowych ogółem przedstawia poniższe zestawienie:

<sup>61</sup> Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt. 11 ustawy o finansach publicznych dopuszczenie do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Jednostki objęte kontrolą	2000			2001			I półrocze 2002		
	wykonane wydatki w tys. zł		udział w % 3:2	wykonane wydatki w tys. zł		udział w % 6:5	wykonane wydatki w tys. zł		udział w % 9:8
	ogółem	inwestycyjne		ogółem	inwestycyjne		ogółem	inwestycyjne	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
powiaty	590 076	63 877	10,8	651 207	56 719	8,7	269 681	11 573	4,3
miasta na prawach powiatu	349 112	81 004	23,2	332 551	39 106	11,8	156 394	10 777	6,9
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	1 188 861	197 134	16,6	1 266 167	202 560	16,0	626 678	60 050	9,6
gminy wiejskie	637 137	134 260	21,1	696 963	150 047	21,5	335 789	45 717	13,6
<b>Razem</b>	<b>2 765 186</b>	<b>476 275</b>	<b>17,2</b>	<b>2 946 888</b>	<b>448 432</b>	<b>15,2</b>	<b>1 388 542</b>	<b>128 117</b>	<b>9,2</b>

Wydatki inwestycyjne w 1999 r. wyniosły 504 287 tys. zł i stanowiły 20,7% wykonanych wydatków budżetowych ogółem, podczas gdy w 2000 r. udział ten wynosił 17,2%, w 2001 r. - 15,2% a w I półroczu 2002 r. tylko 9,2%, czyli systematycznie spadał. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych wystąpił w gminach wiejskich, a najniższy w powiatach. Udział w poszczególnych jednostkach był bardzo zróżnicowany i wynosił od 56,2% do 1,1%.

W okresie objętym kontrolą w 106 przypadkach (na 597) zabezpieczeniem spłaty kredytu był weksel in blanco wraz z nieodwoływalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki, natomiast w 20 przypadkach spłata kredytu została zabezpieczona wyłącznie nieodwoływalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

W większości objętych kontrolą jednostek (133) przed zaciągnięciem zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji uzyskano pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań<sup>62</sup>.

Zaciąganie przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji, uregulowane jest przede wszystkim przepisami ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego i ustawy o finansach publicznych. W toku kontroli w 37 jednostkach (na 146 skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości przy zaciąganiu ww. zobowiązań polegające na:

- przekroczeniu dopuszczonego art. 114 ustawy o finansach publicznych wskaźnika zadłużenia (60% dochodów); na koniec 1999 r. w 1 jednostce, na 31.12.2000 r. w 3 jednostkach, na 31.12.2001 r. w 2 jednostkach i na 30.06.2002 r. w 2 jednostkach (poziom zadłużenia na 30.06.2002 r. w stosunku do planowanych na 2002 r. dochodów),
- przekroczeniu przez zarząd zakresu upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący jednostki do zaciągania zobowiązań (w 4 jednostkach),
- wykazywaniu w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową (w 32 jednostkach),
- zaciągnięciu przez zarząd zobowiązania finansowego bez ustalenia w dniu zawierania transakcji maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania wyrażonej w złotych (w 3 jednostkach),

<sup>62</sup> W 13 objętych kontrolą jednostkach nie występowało (ani jednostka, ani kredytodawca) do rrio z wnioskiem o opinię w sprawie możliwości spłaty kredytu/pożyczki.



- zaciągnięciu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych przekraczających kwotę określoną w budżecie jednostki (w 3 jednostkach),
- zawarciu umów kredytowych przez zarząd bez upoważnienia udzielonego przez radę (w 2 jednostkach),
- przekroczeniu przez kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej zakresu upoważnień do zaciągania zobowiązań (w 1 jednostce),
- niewskazaniu przez zarząd w uchwale dwóch członków zarządu upoważnionych do dokonywania czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (w 4 jednostkach),
- zaciągnięciu zobowiązania w inny sposób niż określony w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w 1 jednostce).

*W gminie B. B. środki na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych w kwocie 831,4 tys. zł pozyskano z naruszeniem art. 48 ustawy o finansach publicznych. W 2000 r. gmina zawarła umowę na modernizację i rozbudowę oświetlenia ulic, w której określono, że spłata wynagrodzenia dla wykonawcy za roboty dotyczące modernizacji punktów świetlnych nastąpi w okresie 7 lat (2001-2007), a wynagrodzenie związane z budową nowych punktów świetlnych, zostanie spłacone w okresie 3 lat (2001-2003). Do ustalonych w harmonogramie rat kapitałowych będą doliczane koszty finansowe, których podstawą będzie zmienna stopa procentowa wyznaczona jako suma stawki WIBOR dla depozytów jednomiesięcznych powiększona o marżę w wysokości 2% w skali roku. Odsetki miały być naliczane na koniec miesiąca rozliczeniowego za okres od daty płatności ostatniej raty wierzytelności do daty spłaty kolejnej raty od kwoty pozostającej do spłaty. Do końca 31.10.2002 r. spłacono raty kapitałowe w wysokości 78 013 zł oraz odsetki w kwocie 318 407 zł. Pozostało do spłaty 798 547 zł należności głównej.*

*Zaciągnięte przez jednostkę zobowiązanie długoterminowe - zgodnie z art. 10 ustawy o finansach publicznych - nie jest zaliczane do długu publicznego, nie zostało ujęte w prognozie długu jednostki i jako takie nie ma wpływu na dopuszczone art. 113 i 114 granice zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.*

Część jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą zaciągnęła krótkoterminowe kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru. Podstawową przyczyną jego powstania była nierytmiczna realizacja dochodów, a w 2000 i 2001 r. również wdrażanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli w wyniku nowelizacji ustawy - Karta Nauczyciela bez zapewnienia na ten cel we właściwej wysokości środków z budżetu państwa, jak również finansowanie zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej, a także wstrzymanie w 2002 r. przez Ministerstwo Finansów przekazywania subwencji drogowej (w powiatach).

Spośród 146 skontrolowanych jednostek kredyty krótkoterminowe zaciągnęły: 33 jednostki w 2000 r., 38 jednostek w 2001 r. i 27 - w I połowie 2002 r. Wydatki na obsługę długu z tytułu krótkoterminowych kredytów wyniosły w 2000 r. - 441 tys. zł, w 2001 r. - 1 589 tys. zł i w I połowie 2002 r. - 426 tys. zł. Zwraca uwagę wysoki wzrost kosztów obsługi w 2001 r. - przeszło 3,5 - krotny, co było związane z wdrażaniem nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela.

Działania większości organów jednostek samorządu były zgodne z obowiązującymi w tym zakresie unormowaniami, jednakże stwierdzono pewne nieprawidłowości w zakresie zaciągania zobowiązań krótkoterminowych, które dotyczyły:

- nie dokonania spłaty kredytu do końca roku budżetowego (w 3 jednostkach), co narusza przepisy art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- zaciągania kredytów w EURO bez ustalenia w dniu zawierania transakcji maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania wyrażonej w złotych, co było sprzeczne z przepisami art. 51 ust 1 ustawy o finansach publicznych i upoważnieniami udzielonymi przez organ stanowiący organom wykonawczym (w 1 jednostce),
- zawierania umów kredytowych przez zarządy bez upoważnienia udzielonego przez radę, co narusza art. 49 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w 3 jednostkach).

### **Spłata zaciągniętych przez kontrolowane jednostki zobowiązań oraz koszty obsługi długu**

Dług jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją realizacji budżetów z deficytem. Większość kontrolowanych jednostek uchwaliła budżety z deficytem (w 2000 r. - 124, w 2001 r. - 117, w 2002 - 100 jednostek). W wyniku wykonania budżetu deficyt wystąpił w mniejszej liczbie jednostek (w 2000 r. - w 105, w 2001 r. - w 100, na koniec I półrocza 2002 r. - w 28 jednostkach) i w kwotach niższych od planowanych. Na poprawę wyników miał wpływ przede wszystkim niższy poziom wykonania wydatków inwestycyjnych w stosunku do planowanych.

W latach 2000, 2001 i w I półroczu 2002 r. kontrolowane jednostki zrealizowały budżet z deficytem o łącznej wartości 425 369 tys. zł. Deficyty zostały pokryte przede wszystkim przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek (320 537 tys. zł - 75,4%), a także środkami pochodzącymi ze sprzedaży obligacji (61 516 tys. zł - 14,5%) i pozostałymi przychodami (43 316 tys. zł - 10,1%).

W okresie objętym kontrolą w 6 jednostkach na 146 skontrolowanych stwierdzono następujące nieprawidłowości, dotyczące uchwalania i realizacji budżetu:

- przedstawienie w załączonej do uchwały budżetowej prognozie kwoty długu nierzetelnych danych (w 1 jednostce),
- przekroczenie przez zarząd upoważnienia rady do dokonywania wydatków ze środków publicznych (w 3 jednostkach),
- nieopracowanie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków (w 1 jednostce),
- niedokonanie w 2001 r. korekty prognozy długu po podpisaniu umowy pożyczki z WFOŚiGW (w 1 jednostce).

Zgodnie z art. 113 ustawy o finansach publicznych łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Spośród jednostek objętych kontrolą tylko w dwóch jednostkach łączna kwota przypadających do spłaty zobowiązań z tytułów wymienionych w art. 113 ww. ustawy przekroczyła dopuszczalny wskaźnik, tj. 15% planowanych przez te jednostki dochodów w danym roku budżetowym.

Obciążenia budżetów spowodowane koniecznością spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji wraz z odsetkami wykazywały w badanym okresie tendencję wzrostową.

Relacje spłaconych kwot zobowiązań do zrealizowanych dochodów w latach 2000 - I półrocze 2002 r. (w %) przedstawiają się następująco:

Jednostki objęte kontrolą	2000	2001	I półrocze 2002
powiaty	0,6	1,1	1,9
miasta na prawach powiatu	2,7	4,7	9,7
gminy miejskie i miejsko-wiejskie	4,5	6,4	6,8
gminy wiejskie	4,1	5,2	5,4

Większość skontrolowanych jednostek dokonywała spłaty zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i wykupu papierów wartościowych w terminach uzgodnionych z kredytodawcami i pożyczkodawcami, natomiast w 5 skontrolowanych jednostkach nieterminowo spłacano zobowiązania. Są to jednostki o wysokim poziomie zadłużenia. Jednostki, które przekroczyły umowne terminy, zapłaciły łącznie w badanym okresie odsetki karne w wysokości 5 232 zł. Głównymi przyczynami trudności w terminowej spłacie zobowiązań były m.in.:

- zobowiązania zaciągnięte przez jednostki w nadmiernej wysokości w stosunku do możliwości spłaty, szczególnie przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych,
- niski stopień realizacji dochodów własnych, nierealistyczne prognozy spłaty długu - zaplanowanie zbyt wysokich dochodów,
- podejmowanie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych samodzielnie bez zapewnienia wsparcia z zewnątrz.

*Miasto i Gmina P. utraciła płynność finansową z powodu niewłaściwie podjętych decyzji w zakresie realizacji inwestycji. Przy opracowaniu programu inwestycji jednostka zakładała dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych na nierealnym poziomie 10 740 tys. zł. Planowano dochody na poziomie znacznie przewyższającym ich realizację. Na rok 1999 zaplanowano dochody o 24% wyższe od wykonanych, na 2000 r. - o 36% i na 2001 r. - o 25%. Podczas realizacji zaplanowanych inwestycji jednostka zaciągała zobowiązania w postaci kredytów, pożyczek i emisji obligacji w łącznej kwocie 2 404 tys. zł.*

*W sytuacji braku dofinansowania z zewnątrz była to wielkość niewystarczająca w stosunku do potrzeb. O trudnej sytuacji finansowej gminy świadczy znaczny wzrost zadłużenia z tytułu zobowiązań wymagalnych, które na koniec 2001 r. wynosiły 2 697 tys. zł.. Gmina w okresie objętym kontrolą była w stanie spłacić tylko 50% ustalonych należności, co spowodowało m. in. konieczność przerwania budowy szkoły podstawowej. Z tytułu nieterminowych płatności za wykonane roboty budowlane wykonawca szkoły naliczył Gminie odsetki w kwocie 200 tys. zł.*

*Pomimo nie przekroczenia dopuszczalnego ustawa o finansach publicznych poziomu zadłużenia (60%), który w roku 2000 wynosił - 51,4%, a w 2001 r. - 38,9%, przekroczony został bezpieczny dla tej jednostki próg zadłużenia. W roku 2002 sytuację gminy dodatkowo pogorszyła konieczność spłaty wcześniej poręczonego kredytu dla Spółdzielni Mleczarskiej w kwocie 1 169 tys. zł. W związku z powyższą sytuacją w Gminie od kilku lat wskaźnik kwoty spłaty zadłużenia wraz z kosztami obsługi długu w stosunku do dochodów jednostki przekracza dopuszczalny limit 15% i wynosił w roku 2000 - 16,9% a w 2001 - 18,3%.*

#### **Udzielanie poręczeń przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą**

W okresie 2000 r. - I połowa 2002 r. potencjalne niewymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji obciążały łącznie 25 jednostek samorządu terytorialnego, spośród 146 jednostek objętych kontrolą. Zobowiązania te w 2000 r. stanowiły 5,6% dochodów tych jednostek, w 2001 r. - 5,9%, natomiast na koniec I półrocza 2002 r. 4,0%

planowanych dochodów tych jednostek na 2002 r. W 2000 roku 3 jednostki pokryły zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń na kwotę 2 917 tys. zł. (co stanowiło 2,9% łącznych wydatków tych jednostek), w 2001 r. - 5 jednostek na kwotę 1 049 tys. zł (0,8%), w I półroczu 2002 r. również 5 jednostek na kwotę 1405 tys. zł (0,9%).

Większość (22) jednostek samorządu terytorialnego udzieliło poręczeń lub gwarancji zgodnie z unormowaniami w tym zakresie. W 3 jednostkach nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego terminu udzielonego poręczenia,
- udzielenia poręczenia w kwocie wyższej, aniżeli określona w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
- udzielenia poręczenia bez uprzedniego podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

#### **Zadłużenie jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną**

Spośród 146 jednostek objętych kontrolą, w okresie 2001 - I półrocze 2002 r., 90 jednostek samorządu terytorialnego było organizatorami dla 123 instytucji kultury, a 50 jednostek było organami założycielskimi dla 55 publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Łączna kwota długu samorządowych osób prawnych na koniec 2001 r. wyniosła - 62 773 tys. zł, co stanowiło 2,5% w relacji do wykonanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, oraz na 30.06.2002 r. - 72 399 tys. zł, co stanowił 3% dochodów.

Przeważającą część w powyższych kwotach stanowiło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej; w 2001 r. - 94,9%, na koniec I półrocza 2002 r. - 95,4% łącznej kwoty długu instytucji kultury i zakładów opieki zdrowotnej. Najwyższy wskaźnik zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wystąpił w powiatach, gdzie w I półroczu 2002 r. osiągnął poziom 12,5%, a najniższy w gminach wiejskich - 0,08% dochodów skontrolowanych jednostek.

#### **4.2.2. Kontrola sprawozdawczości w zakresie długu publicznego**

##### **INFORMACJE OGÓLNE**

Obowiązek sporządzania sprawozdań przez jednostki sektora finansów publicznych wynika z art. 15 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie tego przepisu Minister Finansów wydał rozporządzenia, w których szczegółowo określone zostały zasady sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym między innymi z zakresu długu publicznego o symbolu Rb-Z „sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń”.

W roku 2000 obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego<sup>63</sup>, natomiast od 2001 roku obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>64</sup>. Na zasadach określonych w powyższych rozporządzeniach sprawozdania sporządzają jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych).

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 209

<sup>64</sup> Dz. U. Nr 24, poz. 279

Począwszy od IV kwartału 2001 roku obowiązkiem sporządzania sprawozdań w zakresie długu publicznego objęte zostały również jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, które sporządzają sprawozdania zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 roku w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych<sup>65</sup>.

Jednostki, na które wymienione przepisy nakładają obowiązek sprawozdawczy składają sprawozdania kwartalne właściwym jednostkom samorządu terytorialnego. Na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzają sprawozdania zbiorcze, które za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych przekazywane są do Ministerstwa Finansów<sup>66</sup>.

Celem kontroli było ustalenie, czy jednostki sektora finansów publicznych prawidłowo wypełniają obowiązki w zakresie sprawozdawczości o stanie zobowiązań nałożone przepisami, a w szczególności czy:

- sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone przez wszystkie jednostki objęte obowiązkiem sprawozdawczym,
- zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawdził sprawozdania pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym<sup>67</sup>,
- dane sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego (jednostki budżetowej i organu) są kompletne i zgodne z ewidencją księgową,
- jednostki samorządu terytorialnego sporządziły wszystkie wymagane przepisami sprawozdania zbiorcze,
- dane sprawozdania zbiorczego obejmują wszystkie dane wynikające ze sprawozdań jednostkowych,
- były przestrzegane zasady klasyfikacji<sup>68</sup> tytułów dłużnych i zasady ustalania wartości zobowiązań<sup>69</sup>,

Kontrolę sprawozdawczości w zakresie długu publicznego regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 170 jednostkach samorządu terytorialnego.

## **USTALENIA KONTROLI**

### **Sprawozdania zbiorcze jednostek samorządu terytorialnego**

W trakcie kontroli ustalono, że roczne sprawozdania zbiorcze Rb-Z, za lata 2000 - 2001 sporządziły wszystkie (170) objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego.

W 132 jednostkach samorządu terytorialnego wszystkie podległe jednostki organizacyjne wywiązały się z obowiązku sporządzenia sprawozdań jednostkowych Rb-Z, co stanowiło 77,6% ogółu skontrolowanych jednostek, natomiast w 38 jednostkach

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 148, poz. 1653

<sup>66</sup> Dla jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną do Ministerstwa Finansów przekazywane są sprawozdania zbiorcze sporządzane przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie sprawozdań zbiorczych otrzymywanych od jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>67</sup> Stosownie do przepisów § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2000 r. oraz § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r.

<sup>68</sup> Zasady klasyfikacji tytułów dłużnych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 38, poz. 364).

<sup>69</sup> Zasady ustalania wartości zobowiązań określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 109, poz. 1244).

samorządu terytorialnego (22,4%) nie wszystkie jednostki wypełniły obowiązek sporządzenia sprawozdań jednostkowych.

Nieprawidłowo sprawozdania zbiorcze sporządziło 47 jednostek samorządu terytorialnego, tj. 27,6% spośród 170 skontrolowanych.

Zarządy tych jednostek w sprawozdaniach zbiorczych nie ujęły wszystkich danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych (7 przypadków) lub nie dokonały kontroli sprawozdań złożonych przez podległe jednostki organizacyjne.

Ustalono, że w sprawozdaniach zbiorczych Rb-Z nieprawidłowo wykazano wielkości zaliczane do tytułów dłużnych na łączną kwotę 9 754,1 tys. zł, z tego: kredyty - 3 630,1 tys. zł, pożyczki - 146,8 tys. zł, zobowiązania wymagalne - 5 977,2 tys. zł oraz dane dotyczące poręczeń i gwarancji na kwotę 9 178,7 tys. zł.

Przyczyną powstania nieprawidłowości w sprawozdaniach zbiorczych było nie egzekwowanie od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku składania sprawozdań jednostkowych lub też sporządzenie sprawozdań zbiorczych na podstawie nieprawidłowych danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych.

### **Sprawozdania jednostkowe jednostek samorządu terytorialnego**

Regionalne izby obrachunkowe objęły kontrolą ogółem 843 sprawozdania jednostkowe, z czego za rok 2000 skontrolowano 408 sprawozdań, za rok 2001 - 435 sprawozdań.

Ustalono, że nieprawidłowo sporządzono 55 sprawozdań, co stanowiło 6,5% ogółu skontrolowanych. Sprawozdania sporządzone nieprawidłowo stwierdzono w 40 jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w 23,5% objętych kontrolą, w tym, w 31 urzędach gmin i starostwach powiatowych.

Dane niezgodne z ewidencją księgową wymienione jednostki wykazały w następujących tytułach dłużnych: kredyty - 7 jednostek, pożyczki - 3 jednostki, zobowiązania wymagalne - 28 jednostek oraz dane dotyczące poręczeń i gwarancji 5 jednostek.

Przyczyną wykazywania nieprawidłowej wielkości zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek było przyjmowanie w sprawozdaniach kwot kredytów i pożyczek na podstawie zawartych umów zamiast kwot faktycznego zadłużenia wynikającego z ewidencji księgowej (2 jednostki), niezgodne z przepisami ustalanie wartości kredytów (5 jednostek), a także pominięcie wartości kredytów w sprawozdaniu (2 jednostki).

Powszechnym błędem powodującym nieprawidłowe wykazanie danych dotyczących zobowiązań wymagalnych było natomiast ujmowanie w sprawozdaniach wszystkich zobowiązań jednostki, tj. zarówno wymagalnych jak i niewymagalnych (11 jednostek). Skutkiem tego wartość zobowiązań wymagalnych najczęściej była zawyżana. Ponadto jednostki nie wykazywały w sprawozdaniach wszystkich zobowiązań, w tym głównie z tytułu dostaw i usług (9 jednostek) lub składek na ubezpieczenie społeczne (5 jednostek).

Pomijanie w sprawozdaniach Rb-Z danych dotyczących poręczeń i gwarancji było najczęstszą przyczyną różnic jakie powstały pomiędzy wielkościami wynikającymi z prowadzonej w jednostce ewidencji a wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach (3 jednostki). Stwierdzono także, wykazanie w sprawozdaniu wielkości poręczenia na podstawie uchwały organu stanowiącego zamiast wielkości wynikającej z umowy (1 jednostka) oraz wykazanie nieprawidłowej wielkości dokonanej przez jednostkę spłaty kredytu za dłużnika (1 jednostka).

### **Sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną**

Regionalne izby obrachunkowe skontrolowały również sporządzanie w roku 2001 sprawozdań w zakresie długu publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną. Kontrolę w powyższym zakresie przeprowadzono w 67 jednostkach samorządu terytorialnego, z czego 38 jednostek było organizatorami dla 64 instytucji kultury, a 29 jednostek było organami założycielskim dla 35 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sprawozdania zbiorcze oddzielnie dla instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej sporządziły wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych złożonych przez wszystkie jednostki organizacyjne samorządów posiadające osobowość prawną.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zaniżone dane dotyczące zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu jednostkowym wykazał 1 SPZOZ na kwotę 150 tys. zł oraz 1 instytucja kultury w kwocie 15 tys. zł, które nieprawidłowo ujęto również w sprawozdaniach zbiorczych. Przyczyną wykazania w sprawozdaniach zbiorczych danych niezgodnych z ewidencją księgową było zaniechanie kontroli prawidłowości złożonych sprawozdań jednostkowych przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego.

#### **4.2.3. Podsumowanie<sup>70</sup>**

- 1. Jednostki samorządu terytorialnego zaciągały zobowiązania głównie w formie kredytów i pożyczek. Uzyskane środki były przeznaczone przede wszystkim na finansowanie inwestycji. W latach objętych kontrolą zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wzrosło o 69%, do poziomu 467 321 tys. zł. Zadłużenie w relacji do dochodów wzrosło w badanym okresie z poziomu 11,5% ustalonego na dzień 31 grudnia 1999 r. do 16,5% na dzień 30 czerwca 2002 r. Udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem zmniejszył się w tym samym okresie z poziomu 20,7% do 14,7%.*
- 2. Spośród 146 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego dopuszczalny poziom zadłużenia (60%) określony w art. 114 ustawy o finansach publicznych przekroczyło 6 jednostek, a 5 innych zbliżyło się do tego poziomu (zadłużenie przekroczyło 50%). Wysoki poziom zadłużenia jednostki te osiągnęły jeszcze przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych (1.01.1999 r.), a więc w okresie, w którym poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie był ograniczany przepisami prawa.*
- 3. Zwiększanie się zadłużenia jednostek samorządowych spowodowało znaczący wzrost przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek. Towarzyszył temu problem terminowej spłaty długu. Blisko połowa z ogólnej liczby skontrolowanych jednostek regulowała swoje zobowiązania nieterminowo. Ponadto w powiatach, miastach na prawach powiatu oraz gminach miejskich, ponad 2/3 badanych jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Problemy przy regulowaniu zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług oraz opłat składek na ubezpieczenia społeczne wystąpiły w tych jednostkach, które charakteryzowały się wysokim poziomem zadłużenia, jak również w powiatach i gminach, w których dochody własne stanowiły niewielką część dochodów ogółem.*

<sup>70</sup> Sformułowane wspólnie przez NIK i rio wnioski zawarte są w „Informacji o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego” - NIK Warszawa, kwiecień 2003 r. nr ewidencyjny 18/2003/P/02/108KAP.

4. *Jednostki samorządu terytorialnego przestrzegały obowiązujących przepisów art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przy zaciąganiu zobowiązań w formach: kredytów, pożyczek bądź też w formie emisji papierów wartościowych. W jednym przypadku stwierdzono natomiast inny, niż określony w art. 48, sposób zaciągania zobowiązania długoterminowego u wykonawcy robót inwestycyjnych. Zaciągnięte w ten sposób zobowiązanie nie narusza wprawdzie przepisów art. 48, jednak w rozumieniu art. 10 tej ustawy nie zalicza się do długu publicznego. Pominięcie tak zaciągniętego zobowiązania zaniża poziom faktycznego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.*
4. *Regionalne izby obrachunkowe negatywnie oceniają udzielanie kredytodawcy (pożyczkodawcy) - tytułem zabezpieczenia kredytu lub pożyczki - nieodwoływalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym. Korzystanie z takiej formy zabezpieczenia może doprowadzić do utraty przez jednostki samorządu terytorialnego możliwości realizacji celów publicznych, a w szczególności obligatoryjnych zadań własnych. Zagrożeniem dla płynności finansowej powiatów może stać się w przyszłości rosnące w szybkim tempie zadłużenie jednostek służby zdrowia, dla których powiaty są organami założycielskimi. Zgodnie z treścią art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>71</sup>, w przypadku likwidacji zakładów zobowiązania i należności takich jednostek przejmuje organ założycielski.*
6. *Kontrola 146 jednostek wykazała, że łączna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa wyniosła 3 978,8 tys. zł, z tego:*
  - *z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych - 1 068 tys. zł,*
  - *z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet - 1 915,1 tys. zł,*
  - *w wyniku dopuszczenia do zapłaty odsetek za opóźnienie w regulowaniu zobowiązań - 995,7 tys. zł.*
7. *W wystąpieniach pokontrolnych zwrócono uwagę na wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i wskazano na konieczność szczegółowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej przed zaciąganiem kolejnych zobowiązań oraz na obowiązek monitorowania zadłużenia samorządowych osób prawnych przez organy założycielskie.*
8. *Systematyczny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego może uniemożliwić niektórym jednostkom skorzystanie ze środków pomocowych z Unii Europejskiej. Warunkiem pozyskania tych środków jest bowiem zapewnienie przez jednostkę własnego udziału w finansowaniu zamierzonych przedsięwzięć.*
9. *Kontrola sprawozdawczości w zakresie długu publicznego wykazała, że sprawozdania zbiorcze sporządziły wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego. Około 1/4 jednostek sporządziła sprawozdania w sposób niezgodny z prowadzoną ewidencją księgową. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań zbiorczych i jednostkowych wskazują na konieczność wzmocnienia kontroli wewnętrznej w tym zakresie.*

---

<sup>71</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.



### **4.3. Kontrola realizacji dochodów z tytułu opłaty planistycznej**

#### **4.3.1. Informacje ogólne**

W 2002 roku regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrole koordynowane dotyczące przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>72</sup> w zakresie:

- określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ww. ustawy, tj. jednorazowej opłaty, zwanej dalej opłatą planistyczną, którą należy pobrać w przypadku zbycia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ustalania i pobierania tej opłaty w prawidłowej wysokości,
- terminowego wykonywania obowiązku wypłaty odszkodowań, wykupu nieruchomości lub jej części lub zamiany nieruchomości na inną, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 ww. ustawy, tj. w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, korzystanie z nieruchomości lub z jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, bądź też jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał wcześniej z przysługujących mu praw do odszkodowania, wykupu przez gminę nieruchomości lub jej części albo zamiany nieruchomości na inną.

Kontrole dotyczyły lat 2000 i 2001 i objęły 119 jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- 35 gmin miejskich,
- 28 gmin miejsko - wiejskich,
- 55 gmin wiejskich.

#### **4.3.2. Ustalenia kontroli**

Dochody z opłaty planistycznej uzyskały 23 gminy (19,4%) w ogólnej wysokości 4 068 645 zł, z tego:

- w 2000 roku 15 gmin - w kwocie 1 289 395 zł,
- w 2001 roku 19 gmin - w kwocie 2 779 250 zł.

Koszty związane z wyceną nieruchomości poniosło 29 jednostek (24,4%) w łącznej wysokości 215 238 zł, z tego:

- w 2000 roku 18 gmin - w kwocie 113 899 zł,
- w 2001 roku 23 gminy - w kwocie 101 339 zł.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że w 14 gminach (11,8%) nie określono w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącej skutkiem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), zaś w 66 jednostkach (55,5%) wystąpiły przypadki określenia zerowej stawki procentowej służącej do naliczenia tej opłaty.

<sup>72</sup> Tekst jednolity z 1999 r., Dz. U. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

Z art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że jeżeli wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość - wójt pobiera procentowo określoną opłatę od wzrostu tej wartości. Ustanowienie stawki „0” od wzrostu wartości nieruchomości stanowi w istocie zwolnienie z tej opłaty, czego nie przewidują przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W 12 gminach (10%) stwierdzono przypadki niewydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji ustalającej opłatę planistyczną, po otrzymaniu wypisu z umowy sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w 8 gminach (6,7%) przypadki niewydania takiej decyzji bezzwłocznie po otrzymaniu tego wypisu (art. 36 ust. 3 i 9 ustawy).

*Kontrola w Gminie R. wykazała, że żadna z 4 wydanych decyzji w sprawie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, nie została wydana bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Decyzje te wydane zostały w terminie od 119 do 515 dni od daty otrzymania tego wypisu.*

W przypadku 4 gmin (3,4%) o wydanych decyzjach nie informowano rady gminy, do czego zobowiązuje art. 36 ust. 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto w 24 gminach (20,1%) nie ustalono, czy wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 36 ust. 14).

*Czynności kontrolne przeprowadzone w Gminie J. wykazały, że Rada Gminy ustaliła stawkę procentową opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości związanej ze zmianą planu zagospodarowania przestrzennego w wysokości 20% wzrostu wartości tej nieruchomości. W okresie od 1 stycznia 2000 roku do 31 grudnia 2001 roku notariusze przestali Burmistrzowi 20 wypisów z umów sprzedaży nieruchomości, których wartość prawdopodobnie wzrosła w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pomimo tego nie podjęto żadnych czynności mających na celu ustalenie i pobranie opłaty planistycznej.*

W większości kontrolowanych jednostek, w których wydano decyzje ustalające opłatę planistyczną, wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości naliczano w prawidłowej wysokości, za wyjątkiem 1 gminy, w której stwierdzono ustalenie wysokości tej opłaty według stanu i poziomu cen obowiązujących przed dniem jej zbycia (art. 36 ust. 4), zaś w 2 przypadkach nie pomniejszono opłaty o zwaloryzowaną wartość nakładów poniesionych przez właściciela, pomiędzy datą uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dniem zbycia nieruchomości - w sytuacji kiedy nakłady te miały wpływ na wzrost wartości nieruchomości (art. 36 ust. 5). W 21 gminach stwierdzono nieterminowe wnoszenie opłat, z czego w 11 jednostkach nie naliczono i nie pobrano odsetek za zwłokę z tytułu braku uiszczenia należności w ustalonym terminie płatności.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że tylko w 4 gminach (3,4%) ponoszono wydatki na wykup nieruchomości lub jej części albo zamianę nieruchomości na inną, w sytuacji przewidzianej w art. 35 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, tj. w związku z niemożnością bądź istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź uchwalenia zmian w tym planie. Łącznie wydatkowano na ten cel 540 843 zł, z tego w 2000 r. - 128 956 zł, a w 2001 r. - 411 887 zł.

W przyjętej do kontroli próbie w 1 przypadku stwierdzono dokonanie przez gminę wykupu nieruchomości z naruszeniem art. 36 ust. 12 ustawy o zagospodarowaniu

przestrzennym, tj. po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie i bez należnych odsetek za zwłokę. W pozostałych przypadkach obowiązek wynikający z roszczeń osób uprawnionych wykonywany był przez gminy prawidłowo.

### **4.3.3. Podsumowanie**

- 1. Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują na to, że gminy nie korzystają z możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu opłaty planistycznej. W przypadku 67% kontrolowanych gmin zrezygnowano z dochodów z tytułu opłat planistycznych, poprzez nieokreślenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości bądź też określenia tej stawki w wysokości 0%. W ponad 30% skontrolowanych jednostek występowały przypadki nie dochodzenia przysługujących gminie należności z tego tytułu, poprzez nie podjęcie czynności mających na celu ustalenie i pobranie opłaty.*
- 2. Na przykładzie kontrolowanych gmin, które ustaliły i pobrały opłatę planistyczną, można stwierdzić, że są to znaczne dochody, uzyskiwane przy stosunkowo niewielkich kosztach ponoszonych przez jednostkę. Przykładowo w 2001 r. dochody z opłaty planistycznej osiągnęło 19 jednostek w łącznej wysokości 2 779 250 zł, zaś poniesione przez te podmioty koszty związane z wyceną nieruchomości wyniosły 94.478 zł, czyli około 3,4% uzyskanych dochodów z tytułu opłaty planistycznej.*

## **4.4. Kontrola realizacji dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej**

### **4.4.1. Wprowadzenie**

Przedmiotem kontroli było ustalanie i pobieranie przez gminy opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, do którego dochodzi w wyniku:

- wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych,
- scalenia i podziału nieruchomości,
- podziału nieruchomości.

Postępowanie w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>73</sup>. Opłata adiacencka nie ma zastosowania do nieruchomości rolnych i leśnych z wyjątkiem postępowania w sprawie podziału nieruchomości, gdy dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych.

Właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości zobowiązani są do uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Opłaty są pobierane, o ile urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z definicją ustawową, budową urządzeń infrastruktury technicznej jest urządzenie albo modernizacja drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi bądź nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Opłaty

<sup>73</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.

ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta (w okresie objętym kontrolą - zarząd gminy) w formie decyzji, a ich ustalenie następuje każdorazowo po urządzeniu lub modernizacji drogi albo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń, w terminie 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. Opłata wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością nieruchomości przed i po wybudowaniu ww. urządzeń. Wysokość stawki procentowej opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały, natomiast wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi. Na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości opłata może być rozłożona na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, a raty są oprocentowane. Jeżeli właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości wnieśli na rzecz budowy poszczególnych urządzeń wkład pieniężny lub w naturze, wartość wniesionych świadczeń zalicza się na poczet opłaty adiacenckiej.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość dokonania przez gminę scalenia nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały. Osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, zobowiązane są do wniesienia na rzecz gminy opłat adiacenckich. Uczestnicy postępowania mają prawo do odszkodowania za działki gruntu wydzielone pod nowe drogi lub poszerzenie dróg istniejących, które przeszły na własność gminy, a także za urządzenia, których nie można było odłączyć od gruntu oraz za drzewa i krzewy. Odszkodowanie wypłaca gmina, a jego wysokość jest uzgadniana między właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta (w okresie objętym kontrolą - zarządem gminy). Jeśli odszkodowanie to zostanie wypłacone, wartości ww. urządzeń, drzew i krzewów nie uwzględnia się przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości. Opłata wynosi do 50% wzrostu wartości nowych nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Wysokość stawki procentowej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Terminy i sposób wnoszenia opłat ustala wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do ich zapłaty, przez podpisanie protokołu uzgodnień. W razie niedojścia do ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy, podejmując uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Opłatę ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze decyzji, zgodnie z uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości oraz ugodą zawartą z osobami zobowiązanymi do wniesienia opłaty. Opłata może być rozłożona na raty płatne w okresie do 10 lat. Spłata rat podlega zabezpieczeniu, a raty są oprocentowane. Wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy. Jako element wzrostu wartości nieruchomości bierze się pod uwagę planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, co do których decyzję podejmuje rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje również opłaty adiacenckie związane z podziałem nieruchomości. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta (w okresie objętym kontrolą - zarząd gminy) może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką z tego tytułu. Stawkę procentową opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości. Do opłaty tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące opłaty adiacenckiej

związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej w zakresie ustalenia opłaty w drodze decyzji, terminu ustalenia opłaty, określenia wysokości stawki procentowej przez radę gminy, określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych oraz rozkładania opłaty na raty. Jeżeli z nieruchomości objętej podziałem na wnioski jej właściciela wydzielone zostały grunty pod drogi, to grunty te stają się z mocy prawa własnością gminy za odszkodowaniem.

Celem kontroli było ustalenie, czy gminy pobierają opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w sytuacjach określonych w art. 144 ust. 1, art. 107 ust. 1 oraz art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także jakie dochody osiągają z tego tytułu. Kontrola miała również na celu zbadanie zgodności z przepisami prawa postępowania w sprawie ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej i określenie występujących w tym zakresie nieprawidłowości.

Kontrolę przeprowadzono w 131 gminach, z tego: w 41 gminach miejskich (31,3%), 46 gminach miejsko-wiejskich (35,1%) i 44 gminach wiejskich (33,6%). Kontrolą objęto lata 1999-2001.

#### 4.4.2. Ustalenia kontroli

Spośród 131 skontrolowanych gmin, 29 gmin (22,1%) osiągnęło dochód z tytułu opłaty adiacenckiej. Nie odzwierciedla to liczby gmin, w których w kontrolowanym okresie prowadzono postępowanie w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, gdyż w dochodach z tego tytułu występowały również wpływy z lat poprzednich, z uwagi na długotrwałość postępowań.

Wysokość osiągniętych dochodów przez skontrolowane gminy z tytułu opłaty adiacenckiej obrazuje poniższe zestawienie.

Gminy	1999			2000			2001		
	Plan w zł	Wykonanie w zł	% 3:2	Plan w zł	Wykonanie w zł	% 6:5	Plan w zł	Wykonanie w zł	% 9:8
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
miejskie	349 499	411 011	118	672 046	659 606	98	1 126 159	898 763	80
miejsko-wiejskie	322 950	626 900	194	284 000	262 231	92	324 000	249 610	77
wiejskie	23 000	1 998	9	23 216	6 716	29	123 000	26 409	21

Planowane dochody z tytułu opłat adiacenckich często nie są równe lub choćby zbliżone do wysokości dochodów wykonanych i występują dość duże rozbieżności w stosunku dochodów planowanych do wykonanych. Wiąże się to z długotrwałymi postępowaniami w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej prowadzonymi przez gminę, które przeważnie wykraczają poza ramy roku budżetowego i trudno dokładnie określić kwoty dochodów, a zwłaszcza w jakim stopniu zostaną one zrealizowane. Ponadto osoby zobowiązane do uiszczenia opłaty niejednokrotnie kwestionują jej wysokość lub fakt jej ustalenia, wnosząc odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stąd postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej ulega znacznemu wydłużeniu.

Uchwała określająca wysokość stawki procentowej **opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej** obowiązywała w 32 gminach (24,4% objętych kontrolą).

W 20 gminach rada gminy ustaliła najwyższą stawkę procentową opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej - 50%. W 1 gminie w czasie objętym kontrolą stawka została obniżona z 50% do 30%. W 2 gminach stawka wynosiła 45%, w 1 - 40%, w 1 - 30%, w 1 - 25% i w 1 - 20%. W 3 gminach uchwalono stawkę w wysokości 0%, co faktycznie oznacza jej nieustalenie. W 7 gminach przyjęto stawki procentowe w różnej wysokości, w zależności od powierzchni nieruchomości, wysokości miesięcznego dochodu na jednego członka rodziny osoby zobowiązanej do wniesienia opłaty, partycypacji mieszkańców w kosztach inwestycji, daty prowadzonego postępowania oraz w 3 przypadkach ustalona była dla konkretnych inwestycji prowadzonych na terenie gminy.

Spośród 131 gmin, w 93 gminach budowano urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym:

- postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej prowadzone było w 20 gminach, w tym w 13 miejskich, 6 miejsko-wiejskich i 1 wiejskiej,
- w 9 gminach, pomimo ustalonej wysokości stawki procentowej przez radę gminy, opłaty adiacenckiej nie ustalono i nie pobierano, jednak w 4 gminach właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości uczestniczyli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej,
- w 64 gminach, pomimo budowania urządzeń infrastruktury technicznej, nie pobierano opłaty adiacenckiej, gdyż nie została uchwalona wysokość stawki procentowej - jednak w 21 gminach właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości uczestniczyli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Wśród przyczyn nie pobierania opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej najczęściej wskazywano:

- długotrwałą i skomplikowaną procedurę ustalenia opłaty,
- duży koszt postępowania, w szczególności wysokie wynagrodzenie rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości, przewyższający dochód z tego tytułu,
- trudności związane ze ściągalnością należności,
- niekorzystność opłaty ze względów społecznych - mieszkańcy gminy upatrują w niej dodatkowe obciążenie finansowe, mimo, że wartość ich nieruchomości wzrosła,
- partycypację mieszkańców w kosztach inwestycji prowadzonych przez gminę,
- wysokość środków finansowych wnoszonych przez mieszkańców przy realizacji inwestycji, która przewyższa wysokość ewentualnych opłat adiacenckich,
- partycypację mieszkańców w kosztach inwestycji jako korzystniejszą formę niż prowadzenie postępowania w celu ustalenia opłat adiacenckich.

Największy udział w dochodach z tytułu opłaty adiacenckiej przy budowie urządzeń infrastruktury technicznej mają gminy miejskie, w których inwestycje powodują realny

wzrost wartości nieruchomości uzasadniający pobieranie opłaty, a udział mieszkańców w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w tych gminach jest niewysoki. Natomiast w małych gminach większość gruntów ma charakter rolny i leśny, co wyłącza pobieranie opłaty, wartość nieruchomości po przeprowadzeniu inwestycji wzrasta nieznacznie, ale jest większa tendencja mieszkańców do partycypacji w kosztach budowy.

Kontrola opłaty adiacenckiej wykazała, że:

- na 46 przypadków, w których pobierano opłatę w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, w 32 przypadkach udział środków z tytułu opłaty stanowił do 10% wartości inwestycji, w 11 przypadkach 11% - 20%, w 4 przypadkach 21% - 30% i w jednym przypadku 51%,
- na 48 przypadków, w których nie pobrano opłaty, ale w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej uczestniczyli mieszkańcy gminy, w 18 przypadkach udział mieszkańców sięgał do 10% wartości inwestycji, w 14 przypadkach 11% - 20%, w 9 przypadkach 21% - 30% i w 7 przypadkach powyżej 30%, przy czym najwyższy udział mieszkańców stanowił 61% wartości inwestycji,
- na 12 przypadków, w których w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej pobierano opłatę adiacencką, na poczet której zaliczano wniesione przez właścicieli (użytkowników wieczystych) świadczenia, w 6 przypadkach wartość świadczeń przewyższała wartość opłat (nawet 16-krotnie), w 5 - wartość opłat przewyższała wartość świadczeń najwyżej 3-krotnie, a w 1 - wartość opłat była równa wartości świadczeń.

Czynności kontrolne wykazały nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej w 9 gminach. Nieprawidłowości polegały na tym, że:

- nie zobowiązano wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych podlegających obowiązkowi opłaty do jej wniesienia (Miasto K., Miasto i Gmina B.),
- na poczet opłaty adiacenckiej zaliczano świadczenia wniesione w gotówce na rzecz budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez właścicieli nieruchomości w zwaloryzowanych kwotach, co spowodowało zaniżenie dochodów gminy na kwotę 5 801 zł (Miasto B.),
- rzeczoznawca majątkowy, zamiast określić wartość nieruchomości, określił wysokość opłaty (Miasto G.),
- w decyzjach określano termin wniesienia opłaty w sposób uniemożliwiający ustalenie daty powstania zaległości i pobrania odsetek od nieterminowych wpłat (Miasto G., Gmina G.),
- opłatę rozkładano na raty miesięczne (Miasto i Gmina M., Miasto i Gmina W.),
- raty nie były oprocentowane (Miasto M., Miasto i Gmina W.),
- przy rozłożeniu opłaty na raty, nie ustanowiono zabezpieczenia należności z tego tytułu (Miasto G.),
- nie naliczono i nie pobrano odsetek za zwłokę z tytułu nieterminowych wpłat rat opłaty (Miasto G., Miasto M., Gmina G.),
- burmistrz miasta i gminy bezpodstawnie umorzył opłatę na łączną kwotę 3 800 zł (Miasto i Gmina J.).

Na 131 gmin, **opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego scalaniem i podziałem nieruchomości** wystąpiła w 2 gminach miejskich (1,5%). W obu gminach zrealizowano obowiązek pobrania opłaty adiacenckiej, a wysokość stawki procentowej ustalono na 50% oraz 40%. Wysokość stawki została również określona w 2 innych gminach, w których jednak postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości nie było prowadzone.

Dochód z tego tytułu wyniósł łącznie 91 540,69 zł, z czego w jednej gminie dochód wyniósł 67 726,69 zł, ale wypłacono odszkodowania w wysokości 44 999,50 zł, natomiast w drugiej gminie dochód wyniósł 23 814 zł, którą to kwotę w całości zaliczono na poczet odszkodowań.

Postępowania mające na celu ustalenie i pobranie opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego scalaniem i podziałem nieruchomości prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Na 131 gmin, stawka **opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem nieruchomości** określona została w 28 gminach (21,4%). W 14 gminach rada ustaliła najwyższą stawkę - 50%. W 2 gminach obowiązywała stawka w wysokości 50%, jednak została obniżona w jednej do 30%, w drugiej do 25% i 15%. W 3 gminach stawka wynosiła 40%, w 2 - 30%, w 2 - 25%, w 3 - 20% i w 1 - 10%. W 1 gminie ustalono stawkę opłaty dla konkretnych nieruchomości.

Spośród 131 gmin w 70 (53,4%) przeprowadzono postępowanie w sprawie podziału nieruchomości, przy czym:

- przeprowadzono podział nieruchomości i pobrano opłatę adiacencką w 18 gminach, z tego w 12 miejskich, 2 miejsko-wiejskich i 4 wiejskich,
- przeprowadzono podział nieruchomości i nie pobrano opłaty adiacenckiej oraz nie ustalono wysokości stawki procentowej opłaty w 52 gminach.

Wśród przyczyn nie pobierania opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości najczęściej wskazywano:

- długotrwałą i skomplikowaną procedurę ustalania opłaty,
- niewielki wzrost wartości nieruchomości niższy od kosztów prowadzonego postępowania, a zwłaszcza wynagrodzenia rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości,
- odstępowanie od naliczania opłat w zamian za zrzeczenie się odszkodowań,
- spadek popytu na nieruchomości i zastój na rynku nieruchomości, wpływające na spadek ich cen,
- trudności związane ze ściągalsnością należności.

Największy udział w opłacie adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości mają gminy miejskie, w których podział nieruchomości faktycznie wpływa na wzrost ich wartości i ułatwia dokonanie sprzedaży. Natomiast w małych gminach panuje zastój na rynku nieruchomości powodujący ich niską cenę a podział nie powoduje wzrostu wartości nieruchomości lub jest on nieznaczny, stąd odstępuje się od pobierania opłaty adiacenckiej.

*Kontrola postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości wykazała, że w gminie miejskiej Ch. zawierano „umowy w sprawie przejęcia gruntów pod budowę ulic”, których przedmiotem była rekompensata zobowiązań gminy z tytułu*



*odszkodowania należnego właścicielowi z tytułu wydzielenia działek pod drogi gminne i należności gminy pochodzącej z naliczonej temu właścicielowi opłaty adiacenckiej z tytułu dokonanego podziału. W przypadkach tych, podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty adiacenckiej, nie była decyzja zarządu gminy, a kwotę opłaty ustalano bezpośrednio w umowie. Nie była również wówczas ustalona wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. W trzech zawartych umowach określono łącznie wysokość odszkodowań w kwocie 69 108 zł i opłat adiacenckich w kwocie 66 958 zł. Taki sposób rozliczeń i ustalania wysokości opłaty wystąpił tylko w 1999 r.*

#### **4.4.3. Podsumowanie**

- 1. Gminy nie wykorzystują źródła dochodu, jakim jest opłata adiacencka. Tylko 1/5 skontrolowanych gmin osiągała dochody z tego tytułu. Nie był realizowany obowiązek pobierania opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej przez 4/5 gmin budujących takie urządzenia. Nie była również wykorzystywana możliwość pobrania opłaty adiacenckiej przy podziale nieruchomości, a tylko 1/4 gmin dokonujących podział nieruchomości ustaliła i pobrała opłatę adiacencką.*
- 2. W sytuacji zmniejszania się dochodów gmin z mienia, z powodu stopniowego wyzbywania się nieruchomości przez gminy, będą one poszukiwały innych możliwości osiągnięcia dochodów; wówczas opłata adiacencka zyska na znaczeniu.*