

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ
JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W 2003 ROKU

WARSZAWA 2004

www.rio.gov.pl

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, działając na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), przedkłada Sejmowi i Senatowi RP „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 6/2004 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 26 maja 2004 roku.

Po raz kolejny Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach - niniejszego opracowania oraz na stronach www.rio.gov.pl KR RIO. Po raz piąty przygotowane zostało także jego streszczenie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza - informacja o zadaniach realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2003 roku - jest zakończona wnioskami z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Wnioski za 2003 rok w szczególności odnoszą się do uregulowań z zakresu samorządowego długu publicznego. W Sprawozdaniu dane o pracy izb prezentowane są za lata 1993 oraz 2002 i 2003. Natomiast część druga Sprawozdania, dotycząca wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2003 ma charakter analityczny, a dane o wykonaniu budżetu prezentowane są za lata 2002 i 2003. Każda z części Sprawozdania zawiera bogaty materiał statystyczny. W opracowaniu zaprezentowano 47 tabel; 8 w części pierwszej i 39 w części drugiej. Ponadto, tekst Sprawozdania ilustrowany jest licznymi zestawieniami i wykresami graficznymi. W tej części Sprawozdania prezentowane są również wyniki działalności kontrolnej, w tym wspólnych kontroli koordynowanych przez KR RIO w 2003 roku w zakresie wykorzystania dotacji celowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz w zakresie funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego.

Sprawozdanie za 2003 rok różni się od poprzedniego. Zmiany dotyczą zakresu realizowanych przez samorząd zadań i ilości jednostek samorządu terytorialnego. Z dniem 1 stycznia 2003 roku zrezygnowano z przekazanego powiatom finansowania zespolonych z administracją rządową powiatowych komend Policji, a z dniem 28 kwietnia 2003 roku wyłączono z zespolonej administracji powiatowej inspekcję weterynaryjną. Zmiany miały wpływ na wielkość środków publicznych jakimi dysponowały samorządy w 2003 roku. W powyższym zakresie, dane za 2002 rok są prezentowane w warunkach porównywalnych do 2003 roku i tym samym różnią się od danych prezentowanych

w Sprawozdaniu za 2002 rok. Ponadto, od 1 stycznia 2003 roku nastąpiło połączenie miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim (miasto Wałbrzych otrzymało status gminy miejskiej), a siedem więcej niż w roku poprzednim związków komunalnych prowadziło działalność statutową i złożyło sprawozdania ze swej działalności.

W 2003 roku Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zawarła porozumienie o współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym.

W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe oraz dane udostępnione przez:

- Ministerstwo Finansów - w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2002 i 2003,
- Główny Urząd Statystyczny - w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2003 roku.

Wszystkie zestawienia danych, tabele i inne informacje statystyczne zawarte w sprawozdaniu są opracowaniem własnym. Do części I Sprawozdania oraz w odniesieniu do działalności kontrolnej i związków komunalnych w części II, zostały one opracowane na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne izby. Tabele i graficzna prezentacja danych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane na podstawie sprawozdań budżetowych tych jednostek.

Różne źródła danych, daty ich aktualizacji oraz przyjęty stopień szczegółowości, mogą być przyczyną niewielkich rozbieżności w stosunku do danych prezentowanych w innych opracowaniach, jak również w ramach niniejszego opracowania.

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. 2 413 gmin, miasto Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 164 związki międzygminne i 1 związek powiatów. Ogółem, w 2003 roku, funkcjonowały 2 973 jednostki samorządu terytorialnego.

Spis treści

Część I. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2003 roku

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych	12
1.1. Zadania izb	12
1.2. Organizacja i zasady działania izb	13
2. Działalność nadzorcza	15
2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	15
2.2. Wyniki działalności nadzorczej	16
2.3. Skargi do NSA	22
2.4. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika	23
3. Działalność kontrolna	24
3.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	24
3.2. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencje rekompensujące utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych	28
3.3. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe	32
3.4. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych	34
4. Działalność opiniodawcza	35
4.1. Zakres działalności opiniodawczej	35
4.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii	37
4.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby	40
5. Działalność informacyjna i szkoleniowa	40
5.1. Działalność szkoleniowa	40
5.2. Działalność informacyjna	42
6. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	43
7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	44
7.1. Wnioski o ukaranie	44
7.2. Rodzaje naruszeń dyscypliny finansów publicznych będących przedmiotem orzekania komisji orzekających	45

7.3.	Orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	48
7.4.	Odwołania od orzeczeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	48
7.5.	Windykacja należności z tytułu kar pieniężnych i kosztów postępowania	49
8.	Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	49
8.1.	Dochody	49
8.2.	Wydatki	50
9.	Zatrudnienie, płace i kwalifikacje	52
9.1.	Zatrudnienie i płace	52
9.2.	Kwalifikacje	53
10.	Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych	55
11.	Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych	60
Tabela 1.	Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2003 r.	66
Tabela 2.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2003 r.	67
Tabela 3.	Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2003 r.	67
Tabela 4.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2003 r.	67
Tabela 5.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w sprawie absolutorium w 2003 r.	68
Tabela 6.	Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2003 r.	69
Tabela 7.	Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 r.	70
Tabela 8.	Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2003 r.	71

Część II. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2003 roku

1.	Uchwalanie budżetu i jego zmiany	74
1.1.	Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	74
1.2.	Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian	76
1.3.	Zmiany w uchwałach budżetowych w 2003 r.	77

1.4.	Poprawność dokonywanych zmian	79
1.5.	Podsumowanie	80
2.	Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego	81
2.1.	Budżety jednostek samorządu terytorialnego	81
2.1.1.	Budżety jednostek samorządu terytorialnego na tle budżetu państwa	81
2.1.2.	Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego	81
2.1.3.	Dochody jednostek samorządu terytorialnego	84
2.1.4.	Wydatki jednostek samorządu terytorialnego	91
2.1.5.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego	97
2.1.6.	Podsumowanie	103
Rysunek 2.1.1.	Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	105
Rysunek 2.1.2.	Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	106
Rysunek 2.1.3.	Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	107
Rysunek 2.1.4.	Zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	108
Rysunek 2.1.5.	Zróżnicowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	109
Tabela 2.1.1.	Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001 - 2003	110
Tabela 2.1.2.	Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2003 r.	110
Tabela 2.1.3.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2003 r.	112
Tabela 2.1.4.	Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2002 i 2003	112
Tabela 2.1.5.	Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	113
Tabela 2.1.6.	Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	113
Tabela 2.1.7.	Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2003 r.	114
Tabela 2.1.8.	Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2003 r.	114
Tabela 2.1.9.	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2003 r.	115
2.2.	Wykonanie budżetów przez gminy	116
2.2.1.	Dochody	117
2.2.2.	Wydatki	122
2.2.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania gmin	127
2.2.4.	Podsumowanie	131

Rysunek 2.2.1.	Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	133
Tabela 2.2.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2003 r.	134
Tabela 2.2.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2003 r.	136
Tabela 2.2.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2002 i 2003	137
Tabela 2.2.4.	Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	138
Tabela 2.2.5.	Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	139
Tabela 2.2.6.	Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2003 r.	140
Tabela 2.2.7.	Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2003 r.	141
2.3.	Wykonanie budżetu miasta stołecznego Warszawy	142
2.3.1.	Dochody	142
2.3.2.	Wydatki	144
2.3.3.	Wynik, zobowiązania i należności	145
2.3.4.	Podsumowanie	146
2.4.	Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu	147
2.4.1.	Dochody	147
2.4.2.	Wydatki	152
2.4.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania miast na prawach powiatu	157
2.4.4.	Podsumowanie	160
Rysunek 2.4.1.	Rozkład dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	163
Rysunek 2.4.2.	Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	164
Rysunek 2.4.3.	Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	165
Tabela 2.4.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2003 r.	166
Tabela 2.4.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu	167
Tabela 2.4.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2002 i 2003	169
Tabela 2.4.4.	Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	170
Tabela 2.4.5.	Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	172
Tabela 2.4.6.	Relacje dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków miast w kraju w 2003 r.	173
Tabela 2.4.7.	Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2003 r.	175
2.5.	Wykonanie budżetów przez powiaty	177
2.5.1.	Dochody	177
2.5.2.	Wydatki	182
2.5.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania powiatów	186
2.5.4.	Podsumowanie	189
Rysunek 2.5.1.	Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	191

Tabela 2.5.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2003 r.	192
Tabela 2.5.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów	192
Tabela 2.5.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2002 i 2003	193
Tabela 2.5.4.	Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003 ...	193
Tabela 2.5.5.	Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	194
Tabela 2.5.6.	Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2003 r.	194
Tabela 2.5.7.	Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2003 r.	195
2.6.	Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe	196
2.6.1.	Dochody	196
2.6.2.	Wydatki	202
2.6.3.	Wyniki budżetów oraz należności i zobowiązania	207
2.6.4.	Podsumowanie	208
Rysunek 2.6.1.	Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2003 r.	210
Tabela 2.6.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2003 r.	211
Tabela 2.6.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych	211
Tabela 2.6.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2002 i 2003	212
Tabela 2.6.4.	Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	212
Tabela 2.6.5.	Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2002 i 2003	213
Tabela 2.6.6.	Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2003 r.	213
Tabela 2.6.7.	Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2003 r.	214
3.	Związki międzygminne i związki powiatów	215
3.1.	Związki międzygminne	215
3.1.1.	Informacje ogólne	215
3.1.2.	Dochody	217
3.1.3.	Wydatki	219
3.1.4.	Przychody i rozchody	221
3.1.5.	Wynik finansowy	222
3.1.6.	Zobowiązania	222
3.1.7.	Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych	223
3.1.8.	Podsumowanie	224
3.2.	Związki powiatów	225
3.2.1.	Informacje ogólne	225
3.2.2.	Dochody, wydatki, wynik	225
3.2.3.	Podsumowanie	226

Tabela 3.1.	Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2002 i 2003	227
Tabela 3.2.	Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2002 i 2003	228
4.	Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego w wynikach kontroli regionalnych izb obrachunkowych	229
4.1.	Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego	229
4.1.1.	Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	230
4.1.2.	Wyniki kontroli w zakresie realizacji dochodów budżetowych	233
4.1.3.	Realizacja dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych	234
4.1.4.	Realizacja pozostałych dochodów budżetowych	240
4.1.5.	Działania pokontrolne	245
4.1.6.	Podsumowanie	249
4.2.	Kontrola wykorzystania dotacji celowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych	251
4.2.1.	Analiza stanu prawnego	251
4.2.2.	Cele i charakterystyka kontroli	254
4.2.3.	Oferty (wnioski) realizacji celów należących do sfery zadań publicznych	256
4.2.4.	Umowy w sprawie udzielenia dotacji	257
4.2.5.	Prawidłowość wykorzystania dotacji	258
4.2.6.	Rozliczenie dotacji przez podmioty dotowane	260
4.2.7.	Skutki kontroli	262
4.2.8.	Podsumowanie	262
4.3.	Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego	264
4.3.1.	Cele i charakterystyka kontroli	265
4.3.2.	Wewnętrzne procedury kontroli funkcjonujące w urzędach jednostek samorządu terytorialnego	266
4.3.3.	Procedury kontroli wydatków bieżących w urzędach jednostek samorządu terytorialnego	267
4.3.4.	Przeprowadzanie wstępnej kontroli celowości zaciąganych zobowiązań finansowych i dokonywanych wydatków	268
4.3.5.	Realizacja obowiązków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wynikających z art. 127 ustawy o finansach publicznych	269
4.3.6.	Podsumowanie	271

CZEŚĆ I

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2003 ROKU

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

1.1. Zadania izb

Regionalne izby obrachunkowe, zwane dalej izbami, zgodnie z przepisem art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Zadania, organizację i zasady działania izb, a także regulacje dotyczące postępowania nadzorczego i kontrolnego określają przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych² (zwanej dalej ustawą o rio), zgodnie z którą izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów wymienionych w ustawie.

W 2003 r. nastąpiła nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych³, a wprowadzone zmiany dotyczyły w szczególności spraw związanych ze sprawowanym przez izby nadzorem, rozszerzeniem uprawnień kontrolnych inspektorów kontroli oraz doprecyzowaniem procedur kontrolnych. Wprowadzono 6-letnią kadencję prezesa i pozaetatowych członków kolegium. Zmieniono system wynagradzania prezesa izby, zastępcy prezesa oraz etatowych członków kolegium przez przyjęcie tzw. mnożnikowego systemu wynagrodzeń.

Do ustawowych zadań izb należy:

- nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- orzekanie w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracowników sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami publicznymi.

Zgodnie z nowelizacją ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, obowiązującą od 29 listopada 2003 r., do zadań izb należy opracowanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami jak również opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej na podstawie wyników działalności nadzorczej kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz.1454) - zmiany weszły w życie z dniem 29 listopada 2003 r. Zmiany wprowadzone niniejszą ustawą są umówione w dalszej części *Sprawozdania ...*

wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

Na podstawie odrębnych przepisów do zadań izb należy również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - art. 229 pkt 1 kpa⁴,
- sporządzanie, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów⁵, zbiorczych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego funduszy celowych posiadających osobowość prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego, które są dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym.

Ponadto, od 2003 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁶, izby mają obowiązek kompletowania w formie dokumentu elektronicznego sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych i przekazywania ich do organu nadzorującego oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ zobowiązują izby, od 1 lipca 2003 r., do udostępniania i publikowania w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej - informacji publicznych. Ustawa ta określa zakres informacji, jaki podmioty zobligowane do udostępniania informacji publicznej powinny zamieścić w biuletynie w poszczególnych okresach czasowych. W 2003 r., wszystkie izby udostępniły w biuletynie informacje, w szczególności o: statusie prawnym, formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, majątku, którym dysponują, sposobach stanowienia aktów publiczno-prawnych, prowadzonych rejestrach, drukach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

1.2. Organizacja i zasady działania izb

Organizację i zasady działania izb określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁸.

W wyniku reformy administracyjnej, od 1999 r. funkcjonuje 16 izb, każda na obszarze jednego województwa. Organami izby są kolegium izby i komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kolegium izby składa się z przewodniczącego, którym jest prezes izby oraz członków powołanych przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 148, poz. 1653).

⁶ Dz. U. Nr 141, poz. 1177 z późn. zm.

⁷ Dz. U. Nr 112, poz. 1198.

⁸ Dz. U. Nr 3, poz. 34. Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 1999 r.

konkursu, w liczbie określonej w rozporządzeniu. Połowę składu kolegium izby stanowią członkowie powołani spośród kandydatów zgłoszonych do kolegium przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Członkostwo w kolegium izby ma charakter etatowy lub pozaetatowy, z tym że pozaetatowy członek powoływany jest, zgodnie z ostatnią nowelizacją ustawy, na 6-letnią kadencję. Członkowie Kolegium działają również w **3-osobowych składach orzekających** wyznaczonych imiennie - łącznie z przewodniczącym składu - przez prezesa izby. Do właściwości składów orzekających należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawie o rio oraz w ustawie o finansach publicznych⁹.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- 1) ustalanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń,
- 2) rozpatrywanie odwołań od opinii składów orzekających,
- 3) przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- 4) uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- 5) przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy, w tym planu kontroli,
- 6) rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- 7) opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- 8) wybór kandydata na prezesa izby,
- 9) uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- 10) podejmowanie uchwał w innych sprawach określonych w odrębnych przepisach.

Komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest organem orzekającym I instancji. Przewodniczącym komisji jest, z mocy ustawy, zastępca prezesa izby. Zastępców przewodniczącego oraz pozostałych członków w liczbie od trzech do dziewięciu osób, powołuje prezes izby. Komisja orzekająca działa na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Kadencja komisji trwa 4 lata.

Sprawami nie zastrzeżonymi ustawowo dla kompetencji kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających, kieruje prezes izby, a w czasie jego nieobecności zastępca prezesa. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, prezes izby wybierany jest przez kolegium izby, w drodze konkursu, spośród członków kolegium i innych osób spełniających wymogi określone w ustawie, na 6-letnią kadencję. Zasady przeprowadzania konkursu na prezesa izby regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰.

Poza ww. organami, określona przez Prezesa Rady Ministrów szczegółowa organizacja regionalnych izb obrachunkowych przewiduje:

- dwa wydziały merytoryczne, których pracą kierują naczelnicy: wydział kontroli gospodarki finansowej oraz wydział informacji, analiz i szkoleń,
- biuro izby, którym kieruje kierownik biura,
- zespoły zamiejscowe realizujące zadania kontrolne, szkoleniowe i doradcze pod kierownictwem członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Siedziby zespołów

⁹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 10, poz. 93.).

zamięscowych określił Prezes Rady Ministrów. Są nimi były miasta wojewódzkie oraz miasta: Sandomierz i Oświęcim,

- komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Komisję powołuje prezes spośród członków kolegium w liczbie 3 - 5 osób i wyznacza jej przewodniczącego. Szczegółowy regulamin organizacyjny każdej izby opracowuje prezes, a uchwała kolegium izby.

W 1997 r., w wyniku zmiany ustawy o rio, utworzona została wspólna reprezentacja izb - **Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**. W skład jej wchodzi prezesi oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb. Pracami Krajowej Rady kieruje przewodniczący wybrany spośród jej składu na dwuletnią kadencję.

2. Działalność nadzorcza

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych oraz związków powiatów sprawowany jest, zgodnie z przepisami art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego¹¹ oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na podstawie kryterium legalności, tj. zgodności z prawem. W ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, w odniesieniu do zadań kontrolnych izb w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, wymienia się także kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Ustawą z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zmieniono brzmienie art. 11 poprzez zamianę sformułowania „izba bada uchwały i zarządzenia” na „w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje” oraz w katalogu uchwał i zarządzeń doprecyzowano, że zasady i zakres dotacji dotyczą tych, które pochodzą z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a w zakresie podatków i opłat lokalnych, że chodzi o te, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹².

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

¹² Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa,
- 6) absolutorium.

Ponadto, w ramach kompetencji nadzorczych izby:

- orzekają o nieważności uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem bądź wskazują, że zostały one podjęte z naruszeniem prawa, gdy naruszenie prawa jest nieistotne,
- w odniesieniu do uchwał budżetowych - wyznaczają organom samorządu terytorialnego termin do usunięcia sprzeczności z prawem wskazując nieprawidłowości i sposób ich usunięcia,
- orzekając o nieważności uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego w części lub całości, ustalają budżet lub jego część dotkniętą nieważnością,
- ustalają budżet jednostki samorządu terytorialnego w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez tę jednostkę na podstawie ustaw lub porozumień, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwalił budżetu do 31 marca roku budżetowego.

Wprowadzony w wyniku nowelizacji ustawy o rio w 2003 r. ust. 4 w art. 12 zawiesza bieg 30-dniowego terminu do orzeczenia nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku wskazania nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia.

W 2003 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 413 gmin, 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 164 związków międzygminnych, (spośród 229 zarejestrowanych) i 1 związku powiatu.

2.2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2003 r. izby zbadały ogółem 113 131¹³ uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian - 702,
- budżetu - 2 956,
- zmian budżetu - 63 409,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek - 6 058,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa - 18 066,
- absolutorium - 2 946,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego - 1 168,
- układu wykonawczego budżetu - 8 228,
- innych uchwał objętych nadzorem izb - 9 598.

W 2003 r. kolegia izb, działając na podstawie art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w związku z nie uchwaleniem uchwały budżetowej przez organ stanowiący

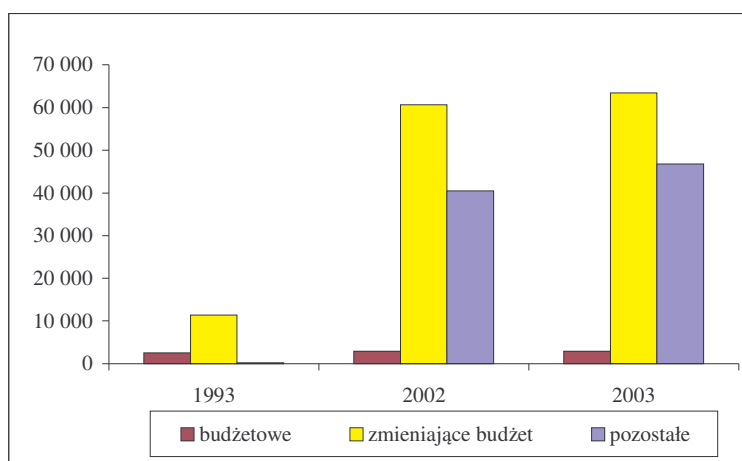
¹³ W tym 76 uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa dotyczących zmian budżetów 2002 r. zostało zbadanych w 2003 r. Ze względu na upływ roku budżetowego wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub całości stało się bezprzedmiotowe. Kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały te zostały podjęte z naruszeniem prawa.

jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego, ustaliły budżety dla jednej gminy i trzech związków międzygminnych w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych poszczególnych rodzajów uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych prezentuje **tabela 1**. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2002 r. liczba ogółem zbadanych uchwał i zarządzeń wzrosła o 9 046 natomiast w stosunku do 1993 r. o 99 026, co jest wynikiem zwiększenia liczby podmiotów podlegających nadzorowi izb oraz rozszerzenia katalogu spraw podlegających badaniu.

W 2003 r. najwyższy wzrost liczby zbadanych niektórych rodzajów uchwał i zarządzeń - w porównaniu do 2002 r. - dotyczył uchwał w sprawach: procedury uchwalania budżetu (o około 147%), podatków i opłat lokalnych oraz zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (o około 33%), zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych (o około 23%), zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę (o około 22%), uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych (o około 16%) oraz udzielania poręczeń majątkowych (o około 15%).

Zbadane przez izby uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2002 i 2003



W wyniku badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, kolegia izb uznały 109 066 uchwał jako podjęte bez naruszenia prawa, co stanowi 96,4% ogółu uchwał. W 3 989 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa¹⁴, z tego:

- w 1 425 uchwałach (1,3% ogółu) - nieistotne naruszenie prawa,
- 1 583 uchwały (1,4% ogółu) uznano za nieważne, z czego 984 nieważne w części i 599 nieważne w całości,
- w stosunku do 942 uchwał (0,8% ogółu) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości.

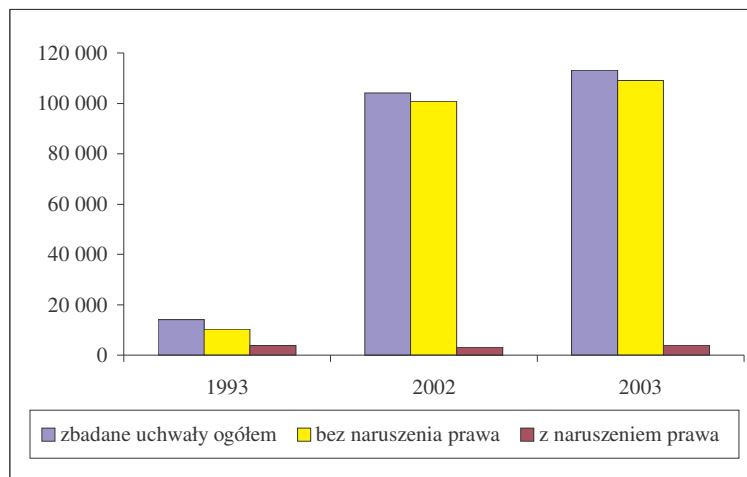
Wyniki oceny legalności uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2002 i 2003 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, że na przestrzeni lat 1993 - 2002 udział uchwał podjętych z naruszeniem

¹⁴ W 39 uchwałach i zarządzeniach dotyczących 2003 r. stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności.

prawa zmalał z 26,9% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń do 3,1% w 2002 r., natomiast w 2003 r. nastąpił wzrost o 0,4% i wyniósł 3,5%.

W 2003 r. w ogólnej liczbie 3 989 uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa - 35,7% stanowiły uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa (w 2002 r. - 42,1%), 39,7% - uchwały, w stosunku do których orzeczono o nieważności (w 2002 r. - 36,9%), a 23,6% stanowiły uchwały, co do których wszczęte postępowania umorzono (w 2002 r. - 21,0%), 1% stanowiły uchwały podjęte z naruszeniem prawa bez stwierdzania nieważności.

Wyniki badania nadzorczego uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2002 i 2003



Z ogólnej liczby **113 131** zbadanych w 2003 r. uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych największą liczbę - 66 365 (58,7% ogółu) - stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian oraz zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał z podziałem na poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego prezentują **tabele 3 i 4**.

Analiza wyników badania nadzorczego wymienionych uchwał za 2003 r. wykazała, że:

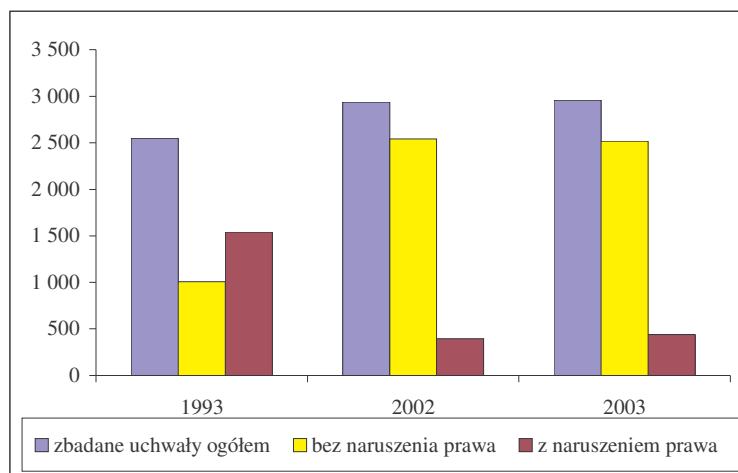
- 1) na ogólną liczbę 2 956 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
 - w 2 517 (85,1% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 288 (9,7%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 49 (1,7%) uznano za nieważne, z tego 48 nieważne w części a 1 nieważną w całości,
 - w stosunku do 102 (3,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości,
- 2) na ogólną liczbę 63 409 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
 - w 62 336 (98,3% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 544 (0,9%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 164 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 124 nieważne w części, a 40 nieważne w całości,
 - w stosunku do 289 (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości.

W 69 uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły zmian budżetów 2002 r., a w stosunku do 7 podjętych z naruszeniem prawa nie orzeczono o nieważności.

Wyniki badania nadzorczego za lata 1993, 2002 i 2003 wskazują na obniżenie udziału uchwał budżetowych podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 13,5% w 2002 r. i 14,9% w 2003 r.

Z ogólnej liczby 439 uchwał podjętych z naruszeniem prawa w 2003 r., 65,6% stanowiły uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa (w 2002 r. - 65,0%, w 1993 r. - 75,3%), w stosunku do 23,2% wszczęte postępowania umorzono (w 2002 r. - 19,9%, w 1993 r. - 23,8%) oraz 11,2% uchwał uznano za nieważne (w 2002 r. - 15,1%, w 1993 r. - 0,7%).

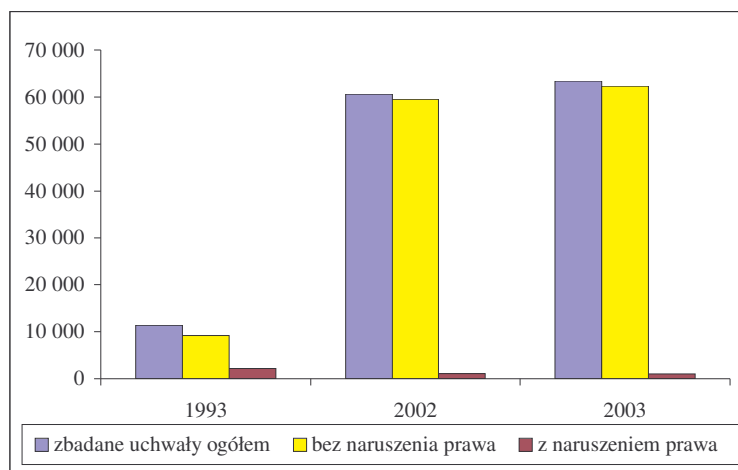
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2002 i 2003



Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet za lata 1993, 2002 i 2003 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,8% w 2002 r. i 1,6% w 2003 r.

Z ogólnej liczby 1 004 uchwał podjętych z naruszeniem prawa w 2003 r., 54,2% stanowiły uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa (w 2002 r. - 57,7%, w 1993 r. - 87,8%), w stosunku do 28,8% wszczęte postępowania umorzono (w 2002 r. - 25,3%, w 1993 r. - 7,3%) oraz 16,3% uchwał uznano za nieważne (w 2002 r. - 17,0%, w 1993 r. - 4,6%), 0,7% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, w stosunku do których nie orzeczono o nieważności.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2002 i 2003



W uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podjętych z naruszeniem prawa stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieprawidłowego klasyfikowania dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów,
- przeznaczenia rezerwy ogólnej na zadania nie będące zadaniami danej jednostki bądź na zadania nie ujęte w budżecie,
- uchwalenia deficytu budżetowego, zwiększenia deficytu budżetowego bez wskazania źródeł sfinansowania bądź wykazania środków w niedostatecznej wysokości lub wskazania źródła niezgodnego z obowiązującymi przepisami,
- powierzenia wykonania budżetu skarbnikowi,
- udzielenia dotacji podmiotom działającym w celu osiągnięcia zysku lub na zadania niezwiązane z realizacją zadań danej jednostki,
- niezgodności pomiędzy limitami wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne a wydatkami zaplanowanymi w budżecie,
- braku w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych, między innymi: brak zaplanowania wydatków na obsługę długu, zaniechanie określenia dochodów i wydatków z tytułu realizacji zadań zleconych, zaniechanie wskazania przeznaczenia nadwyżki budżetowej,
- zaplanowania przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami w wysokości przekraczającej 15% dochodów,
- przeznaczenia części środków z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na cele inne niż przeciwdziałanie alkoholizmowi,
- nie zaplanowania wydatków na obowiązkowe zadania własne jednostki samorządu terytorialnego lub zaplanowania środków na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań danej jednostki,
- nieprawidłowego zorganizowania i finansowania z budżetu działalności kulturalnej,
- utworzenia rezerwy ogólnej w kwocie przewyższającej 1% wydatków, utworzenia lub zwiększenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego,
- zaniechania określenia kwot i zakresu dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
- zaniechania lub zaplanowania w nieprawidłowych wielkościach w budżetach środków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli oraz izby rolnicze.

W uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podejmowanych przez organy wykonawcze, najwięcej nieprawidłowości dotyczyło: przekroczenia kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez dokonywanie przeniesień wydatków między działami, zwiększenia wydatków z tytułu zmian kwot subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerw, wprowadzenia do budżetu środków nie będących dotacjami, dokonania zmian budżetu z tytułu rozdysponowania części rekompensującej subwencji ogólnej, przeniesień dochodów między rozdziałami i paragrafami, zmian przeznaczenia dotacji celowych, rozdysponowania rezerw celowych niezgodnie z przeznaczeniem, a rezerw ogólnych na nowe zadania.

W 2003 r. kolegia izb zbadały ogółem **2 946 uchwał**¹⁵ organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i zgromadzeń związków komunalnych **w sprawie absolutorium**,

¹⁵ W procedurze udzielania absolutorium wystąpiły przypadki podejmowania dwóch uchwał w sprawie absolutorium (dotyczy 12 gmin); 16 gmin, 1 miasto na prawach powiatu, 1 powiat i 12 związków międzygminnych nie podjęły przedmiotowej uchwały. W jednej gminie nie podjęto uchwały, w związku z zawieszeniem organów gminy i ustanowieniem zarządu komisarycznego.

z tego: 2 928 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 18 - nieudzielenia absolutorium. Zgodnych z prawem było 2 900 uchwał (98,4% ogółu uchwał), z tego 2 893 (98,8%) o udzielenie absolutorium oraz 7 (38,9%) o nieudzielenie absolutorium. W 2003 r. na ogólną liczbę 18 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, uchwały z naruszeniem prawa stanowiły 61,1%, z tego 11,1% z nieistotnym naruszeniem prawa, 50,0% uznano za nieważne w całości. Dwie uchwały uznano jako podjęte z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 5**.

W uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i zgromadzeń związków komunalnych w sprawie absolutorium podjętych z naruszeniem prawa stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieudzielenia absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu,
- podjęcia uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady,
- nieprawidłowego postanowienia w sprawie terminu wejścia w życie uchwały oraz zawarcia w treści uchwały postanowienia o jej publikacji w dzienniku urzędowym,
- zaniechania przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz opinii regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku na sesji absolutoryjnej,
- nierozpatrzenia przez radę sprawozdania z wykonania budżetu,
- przekroczenia ustawowego terminu do podjęcia uchwały.

W 2003 r., oprócz wyżej omówionych uchwał i zarządzeń, izby zbadały **43 820** pozostałych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (w 2002 r. - 37 574). Szczegółowy wykaz rodzajów tych uchwał oraz wyniki ich badania prezentuje **tabela 6**. Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał 41 313 (94,3%) podjęto bez naruszenia prawa, w 2 500 (5,7%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 563 - nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 549 wszczęte postępowania umorzono, 1 358 - uznano za nieważne (811 - w części, 547 - w całości) a 30 - uznano jako podjęte z naruszeniem prawa bez stwierdzania nieważności.

W uchwałach podjętych z naruszeniem prawa, w stosunku do których kolegia izb prowadziły postępowania nadzorcze stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w głównej mierze uchwał w sprawach:

- **podatków i opłat lokalnych** - ustalanie stawek podatku od środków transportowych poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie, stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym, zmiana stawek podatku (na niekorzyść podatnika) w ciągu roku podatkowego, wprowadzenie innych kategorii - przedmiotów opodatkowania niż wynikające z przepisów, ustalanie opłaty administracyjnej za czynności nie będące czynnościami urzędowymi lub za czynności objęte przepisami ustawy o opłacie skarbowej, zaniechanie określenia przez organ stanowiący inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso bądź sędowanie tych kompetencji na organ wykonawczy, różnicowanie stawek opłaty targowej wg kryterium podmiotowego bądź w zależności od usytuowania targowiska, ustalenie stawek tylko dla niektórych podmiotów (np. osób fizycznych), zwolnienie z podatku od posiadania psów bez określenia stawek podatku, nieprawidłowe określenie terminu wejścia w życie uchwał podatkowych;
- **zaciągania zobowiązań mających wpływ na wysokość długu publicznego** - zaciągnięcie kredytu bez uprzedniego zwiększenia wydatków lub na zadania nie ujęte w wydatkach

bądź też w kwocie wyższej niż planowany deficyt, nieokreślenie kwoty, źródeł i terminów spłaty zaciąganego zobowiązania, upoważnienie organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych, nie ujęcie wydatków z tytułu poręczeń udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego;

- **zasad i zakresu przyznawania dotacji** - brak określenia trybu postępowania o udzielanie dotacji, sposobu ich rozliczania, kontroli wykonywania zleconych zadań oraz nieokreślenie zasad gwarantujących jawność postępowania, przyznanie dotacji na zadania nie należące do zadań jednostki, udzielenie dotacji podmiotom nieuprawnionym, nieprawidłowe ustalenie stawek dotacji przedmiotowych, określenie niezgodnych z ustawą o systemie oświaty podstaw udzielenia dotacji dla szkół niepublicznych lub ustalenie dodatkowych (pozaustawowych) warunków udzielenia i rozliczenia dotacji placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne lub fizyczne.

2.3. Skargi do NSA

Na 113 131 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez izby w 2003 r., kolegia izb w stosunku do 3 989 uchwał i zarządzeń prowadziły postępowania nadzorcze. W 1 425 uchwałach i zarządzeniach stwierdziły nieistotne naruszenie prawa, 1 583 uznały za nieważne, z czego 984 w części i 599 w całości. W stosunku do 942 uchwał i zarządzeń wszczęte postępowania umorzono, ponieważ organy jednostek samorządu terytorialnego w wyznaczonym terminie usunęły nieprawidłowości.

Jednostki samorządu terytorialnego 41 rozstrzygnięć nadzorczych izb zaskarżyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego (1,0%). W 2002 r. liczba skarg wyniosła 65 (2,5% wydanych rozstrzygnięć).

W 2003 r. NSA rozpatrzył 49 skarg (z czego 13 dotyczyło spraw z 2002 r.) i wydał 22 wyroki oddalające skargi jednostek samorządu terytorialnego, 16 wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb oraz 11 postanowień, z tego: 9 o odrzuceniu skarg i 2 o umorzeniu postępowania. Liczbę i rodzaje wydanych przez NSA orzeczeń w latach 2002 i 2003 prezentuje **tabela 7**.

Złożone przez organy jednostek samorządu terytorialnego skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze izb dotyczyły:

- nie ujęcia w uchwale potencjalnych spłat wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń w danym roku budżetowym,
- upoważnienia przez organ stanowiący wójta do wyznaczenia inkasentów,
- wprowadzenia zwolnień wynikających z ustawy jako zwolnień pozaustawowych w podatku od nieruchomości, udzielenia w tym podatku zwolnień o charakterze podmiotowym, niewłaściwego udzielania zwolnień i ulg podatkowych,
- ustalenia opłaty administracyjnej za czynności objęte ustawą o opłacie skarbowej,
- przyjęcia niewłaściwych danych do wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego,
- braku oceny wykonania budżetu przy nieudzielaniu absolutorium zarządowi,
- ujęcia w budżecie zadań wykraczających poza zadania użyteczności publicznej,
- przyznania dotacji z budżetu gminy podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych na zadania nie należące do zadań gminy,

- nieuwzględnienia przez organ stanowiący zmian budżetu dokonanych uchwałami zarządu oraz wprowadzenia przez organ stanowiący wydatków bez wskazania źródła dochodów i powodujących zwiększenie deficytu budżetowego,
- udzielenia pomocy finansowej dla jednostki samorządu innego państwa,
- przeznaczenia środków GFOŚiGW na spłatę wcześniej zaciągniętych przez gminę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek i wyeliminowanie z budżetu spłaty tych zobowiązań przez zmniejszenie rozchodów budżetu,
- zaplanowania w uchwale budżetowej powiatu dotacji z Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

W 2003 r. izby (**tabela 7**) zaskarżyły 4 uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (w 2002 r. - 6). Do końca roku Sąd wydał 8 orzeczeń, z czego 6 dotyczyło spraw z lat 2001 i 2002. Zaskarżone przez izby uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły:

- podjęcia uchwały na sesji zwołanej przez przewodniczącego rady, którego mandat wygaśł wskutek prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia jednostek samorządu terytorialnego,
- zmiany uchwały budżetowej na wniosek radnego, podczas gdy inicjatywa zmiany należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego,
- ustalenia opłaty administracyjnej od czynności, której nie można zakwalifikować jako czynności uprawniającej do jej pobrania,
- utworzenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego.

2.4. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika

Obowiązek kontrasygnaty skarbnika (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej wynika z ustaw ustrojowych wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego¹⁶ i dotyczy tych czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla jednostki samorządu terytorialnego. O kontrasygnacie skarbnika stanowi również art. 133 ustawy o finansach publicznych. Skarbnik jednostki samorządu terytorialnego, który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalną izbę obrachunkową.

Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do zadań izby należy rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej przez prezesa izby spośród członków kolegium.

W 2003 r., do izb wpłynęło jedno powiadomienie od skarbnika z jednego z powiatów o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika na przelewach związanych

¹⁶ Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

z budową hali sportowej w liceum ogólnokształcącym. Komisja po rozpatrzeniu sprawy uznała, że skarbnik nie miał podstaw do odmowy dokonania kontrasygnaty.

W okresie od 1993 r. do 2003 r. do izb wpłynęły 32 powiadomienia od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby wskazują na realizację umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika. Porównanie liczby powiadomień od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez inspektorów kontroli świadczy o nieprzedkładaniu skarbnikom umów do kontrasygnaty.

3. Działalność kontrolna

3.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

Zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, izby prowadzą kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych następujących podmiotów:

- jednostek samorządu terytorialnego - gmin, powiatów i województw samorządowych,
- związków gmin oraz związków powiatów,
- stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń gmin i powiatów oraz stowarzyszeń powiatów,
- samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym mających osobowość prawną,
- innych podmiotów - w zakresie dotyczącym wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Czynności kontrolne prowadzone są w ramach kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych.

Kontrola kompleksowa obejmuje swoim zakresem podstawowe zagadnienia dotyczące przygotowania i realizacji operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wykorzystaniem środków finansowych, ich ewidencji i sprawozdawczości. Przedmiotem kontroli kompleksowej są w szczególności następujące zagadnienia:

- organizacja i wykonywanie zadań w zakresie kontroli wewnętrznej (w tym finansowej),
- wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości,
- sprawozdawczość finansowa,
- gospodarka pieniężna i rozrachunki,
- wykonywanie budżetu (w tym pobieranie dochodów oraz dokonywanie wydatków - między innymi na wynagrodzenia, zakup dóbr i usług, inwestycje),
- zamówienia publiczne,
- gospodarka majątkiem,
- realizacja zadań z zakresu administracji rządowej zleconych i powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego,
- powiązania budżetu jednostki samorządu terytorialnego z planami finansowymi jednostek organizacyjnych.

Zakres przedmiotowy kontroli kompleksowej został określony przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych¹⁷. Kontrole kompleksowe są przeprowadzane głównie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wynika to z przepisów art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, która nakłada na izby obowiązek przeprowadzania kontroli kompleksowych w każdej jednostce samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na cztery lata. Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych kontrolowanych jednostek. Kontrole kompleksowe i kontrole problemowe są wykonywane na podstawie rocznego planu kontroli, uchwalanego przez kolegium izby. Kontrole doraźne są realizowane poza planem kontroli. Zarządza je, w miarę potrzeb, prezes izby. Ponadto izby przeprowadzają kontrole sprawdzające, których celem jest weryfikacja wykonania wniosków pokontrolnych.

W 2003 r. izby przeprowadziły łącznie **1 392 kontrole** (kompleksowe, problemowe, doraźne i sprawdzające), obejmując nimi w szczególności jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne. Liczbę przeprowadzonych kontroli i ich rodzaje oraz liczbę objętych nimi podmiotów przedstawia poniższe zestawienie.

Kontrole przeprowadzone w 2003 roku według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmiot kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	Liczba	Struktura %	Liczba	Struktura %	Liczba	Struktura %	Liczba	Struktura %	Liczba	Struktura %
Łącznie, z tego:	1 392	100,0	820	100,0	241	100,0	250	100,0	81	100,0
Województwo samorządowe	7	0,5	1	0,1	2	0,8	3	1,2	1	1,2
Powiat ziemski	49	3,5	30	3,7	5	2,1	12	4,8	2	2,5
Miasto na prawach powiatu	47	3,4	24	2,9	4	1,7	15	6	4	4,9
Gminy ogółem:	949	68,2	675	82,3	56	23,2	146	58,4	72	88,9
- miejskie	118	8,4	80	9,7	15	6,2	19	7,6	4	4,9
- miejsko-wiejskie	231	16,6	159	19,4	18	7,5	38	15,2	16	19,8
- wiejskie	600	43,1	436	53,2	23	9,5	89	35,6	52	64,3
Pozostałe podmioty, z tego:	340	24,4	90	11	174	72,2	74	29,6	2	2,4
- jednostki organizacyjne jst*	204	14,7	68	8,3	97	40,2	38	15,2	1	1,2

* Jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Działalność kontrolna izb koncentrowała się przede wszystkim na prowadzeniu kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tych kontroli sprawdzana była także prawidłowość stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy zlecaniu robót i usług oraz zakupach dóbr materialnych, w związku z realizacją zadań finansowanych ze środków publicznych. Czynności kontrolne były wykonywane głównie w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto swoim zakresem obejmowały gospodarkę finansową wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych.

W 2003 r. izby przeprowadziły **820 kontroli kompleksowych** (58,9% ogólnej liczby kontroli) - w tym kontrolami objęto 730 jednostek samorządu terytorialnego. Najwięcej kontroli kompleksowych przeprowadzono w gminach (675), co stanowiło 82,3% ogółu

¹⁷ Uchwała Nr 3/2001 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 22 marca 2001 r.

kontroli kompleksowych. Z liczby przeprowadzonych kontroli kompleksowych wynika, że w 2003 r. objęto nimi 26,0% jednostek samorządu terytorialnego, w tym 28,0% gmin, 9,5% powiatów ziemskich, 36,9% miast na prawach powiatu oraz 6,0% województw samorządowych. Z powyższego wynika, że izby w sposób prawidłowy realizują wynikający z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obowiązek przeprowadzania w każdej jednostce samorządu terytorialnego kontroli kompleksowej, co najmniej raz na cztery lata. Pozostałe kontrole kompleksowe (90) zostały przeprowadzone w samorządowych jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, instytucjach kultury, samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, a także w związkach i stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego. Informacje o wynikach tych kontroli zawiera **część II rozdz. 4** niniejszego *Sprawozdania*...

Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów. Są ujmowane w planach kontroli regionalnych izb obrachunkowych w miarę potrzeb oraz istniejących możliwości, po uprzednim zapewnieniu czasu niezbędnego do przeprowadzenia kompleksowych kontroli jednostek samorządu terytorialnego. Izby przeprowadziły w 2003 r. łącznie 241 kontroli problemowych, w tym najwięcej w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (97) oraz w gminach (56). Do zagadnień najczęściej obejmowanych kontrolami problemowymi należały:

- gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym mających osobowość prawną),
- stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- gospodarka mieniem komunalnym (sprzedaż mienia, wnoszenie mienia do spółek, pobieranie pożytków z majątku),
- prawidłowość wykorzystania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- prawidłowość ustalania i poboru dochodów budżetowych,
- wykonywanie przez jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Wybór zagadnień, będących przedmiotem kontroli problemowych, wynikał w dużym stopniu z posiadanych przez izby informacji o nieprawidłowościach występujących w określonych dziedzinach gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów, w tym także otrzymywanych przez izby w formie sygnalizacji oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, a ponadto w związku z przeprowadzaniem kontroli koordynowanych, na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W 2003 r. przeprowadzono, poza planem kontroli, **250 kontroli doraźnych**. Decyzję o podjęciu kontroli doraźnej podejmuje prezes izby. Podstawą do przeprowadzenia tych kontroli były otrzymywane przez izby różnorodne sygnały o nieprawidłowościach występujących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich jednostkach organizacyjnych, a także w innych jednostkach podlegających kontroli izb. Wpływały one od różnych instytucji, posłów i senatorów, mieszkańców (w tym radnych), organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrole doraźne były przeprowadzane również w efekcie negatywnej oceny niektórych zjawisk, wynikających z działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, a także jako zarządzone w związku z realizacją kontroli koordynowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kontrole sprawdzające wykonanie wniosków pokontrolnych, przeprowadzone w 81 podmiotach, dotyczyły w szczególności gmin, a zwłaszcza gmin wiejskich. Głównym powodem przeprowadzania tych kontroli były: charakter i skala stwierdzonych nieprawidłowości oraz brak pełnej informacji o sposobie wykonania wydanych przez izbę wniosków pokontrolnych.

Każdego roku izby obejmują kontrolą określone zagadnienia, wskazane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Kontrole te wykonywane na podstawie uzgodnionych jednolitych programów. W 2003 r.¹⁸ izby przeprowadziły w związku z tym kontrole w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących sprawowania wewnętrznej kontroli finansowej obejmującej przestrzeganie procedur kontroli, przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokonywanie wydatków; ustalenia w tym zakresie zostały dokonane w urzędach, w ramach 123 kontroli (w tym 89 kontroli kompleksowych oraz 34 kontroli problemowych),
- wykorzystania, przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, dotacji przekazanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na cele publiczne związane z realizacją zadań tych jednostek. Łącznie, izby przeprowadziły czynności kontrolne w tym zakresie w ramach 200 kontroli - z tego 87 kontroli zarządzonych w urzędach jst (w formie 56 kontroli kompleksowych, 26 kontroli problemowych i 5 kontroli doraźnych) oraz 113 kontroli zarządzonych w podmiotach korzystających z dotacji (86 kontroli problemowych oraz 27 kontroli doraźnych).

Ponadto, na podstawie porozumienia, zawartego 18 lutego 2002 r. pomiędzy Przewodniczącym Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych a Prezesem Najwyższej Izby Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu przeprowadziły kontrole w zakresie wykorzystania dotacji w 27 podmiotach nienależących do sektora finansów publicznych (5 fundacjach i 22 stowarzyszeniach) działających w dziedzinie kultury oraz w 9 jednostkach samorządu terytorialnego - kontrole w zakresie udzielania przez nie dotacji wyżej wymienionym podmiotom. Badaniami kontrolnymi objęto okres 2001 i 2002 r. oraz I kwartał 2003 r. Izby przekazały do koordynatora kontroli - Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli - dokumentację z przeprowadzonych kontroli (protokoły kontroli wraz z załącznikami i wystąpienia pokontrolne).

Wpływające do izb informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów podlegających kontroli (wnioski organów, skargi i doniesienia, informacje prasowe i inne), są wykorzystywane przy planowaniu kontroli kompleksowych i problemowych. Niezależnie od powyższego, sprawy te są badane w toku kontroli doraźnych. Poniższe zestawienie zawiera informacje o liczbie i rodzajach kontroli przeprowadzonych w 2003 r., w ramach których przeprowadzone zostały badania dotyczące spraw wynikających z otrzymanych wniosków i doniesień.

¹⁸ Uchwała Nr 2/2003 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 21 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia planu kontroli koordynowanych w 2003 r.

Kontrole prowadzone w 2003 r. na skutek otrzymanych wniosków i doniesień

Podmioty wnioskujące kontrole	Ogółem	Liczba przeprowadzonych kontroli według rodzajów		
		kontrole kompleksowe	kontrole problemowe	kontrole dorażne
Łącznie, z tego:	290	55	41	194
Minister Finansów	11	0	0	11
Prokuratura	26	4	1	21
Policja	31	3	2	26
Wojewoda	20	1	3	16
NIK	23	2	6	15
MSWiA	8	0	1	7
Organy jst	48	15	7	26
Inne, w tym:	123	30	21	72
mieszkańcy (radni)	90	25	7	58

Łącznie przeprowadzono 290 kontroli, w ramach których zostały uwzględnione sprawy wynikające z otrzymanych wniosków i sygnalizacji. W większości (66,9%) badania były przeprowadzone w ramach kontroli dorażnych. Najczęściej czynności kontrolne były przeprowadzane na podstawie wniosków kierowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, policję, prokuraturę, Najwyższą Izbę Kontroli, wojewodów. Ponadto, w wielu kontrolach zostały uwzględnione doniesienia i informacje przekazane przez mieszkańców gmin (w tym radnych). Ich przedmiotem były przede wszystkim następujące sprawy:

- 1) wydatki inwestycyjne - 42 kontrole,
- 2) zamówienia publiczne - 39 kontroli,
- 3) gospodarka mieniem - 33 kontrole,
- 4) gospodarka finansowa jednostek organizacyjnych - 16 kontroli,
- 5) wydatki na wynagrodzenia i diety radnych - 15 kontroli,
- 6) pobór podatków i opłat - 14 kontroli,
- 7) dotacje udzielane podmiotom spoza sektora finansów publicznych - 12 kontroli.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonych w 2003 r. kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego i innych podmiotach, wystąpiły w różnych obszarach ich gospodarki finansowej. Łącznie stwierdzono **19 698 przypadków nieprawidłowości** w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów objętych kontrolami. Szczegółowe informacje o wynikach kontroli zawiera **część II rozdział 4** niniejszego *Sprawozdania*...

3.2. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencje rekompensujące utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych

Zgodnie z przepisami art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej.

Zasady sporządzania sprawozdań oraz wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach regulują rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹ oraz z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień²⁰.

Oprócz kontroli sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, izby dokonują kontroli sprawozdań z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych.

Izby otrzymują od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdania i wnioski w formie elektronicznej oraz dokumentu. Po ich weryfikacji przesyłają do Ministerstwa Finansów, w formie elektronicznej dane ze sprawozdań i wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej oraz w formie dokumentu, oryginały sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych oraz wniosków.

W 2003 r. izby skontrolowały łącznie **106 652 sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego**. W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jednostki samorządu terytorialnego dokonały 11 743 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 11,0% ogólnej liczby sprawozdań.

W porównaniu z 2002 r. liczba skontrolowanych przez izby sprawozdań budżetowych zmalała o 3 156. Jednakże od 1999 r. liczba ta systematycznie rosła (w 1999 r. skontrolowano 11 949 sprawozdań, w 2000 r. - 57 972, a w 2001 r. - 88 157). Wzrost liczby zbadanych sprawozdań był wynikiem m.in. wzrostu liczby jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych objętych nadzorem izb oraz zwiększeniem ilości i rodzajów sprawozdań. Nieprawidłowości stwierdzone przez izby, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań budżetowych, dotyczyły przede wszystkim:

- niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań,
- wykazywania danych, w zakresie planu, niezgodnych z uchwałami oraz zarządzeniami budżetowymi organów jednostek samorządu terytorialnego,
- niezgodności danych z wykonania dochodów z tytułu subwencji, udziałów w podatkach oraz dotacji z danymi wykazywanymi przez dysponentów,
- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków oraz skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków i opłat, stanowiących dochód budżetu gminy,
- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków,
- sporządzania sprawozdań niezgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie między innymi wykazywania zobowiązań wymagalnych, kredytów i pożyczek, nadwyżki

¹⁹ Dz. U. Nr 24, poz.279 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. Nr 113, poz.1073.

budżetowej i nadwyżki środków na pokrycie deficytu, wykazywania stanu środków obrotowych na początek roku,

- stosowania klasyfikacji budżetowej niewłaściwej dla danego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego,
- wykazywania danych w niewłaściwych rubrykach,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowe liczby kontrolne, błędne symbole funduszy celowych, brak podpisów sprawozdania).

W 2003 r. izby skontrolowały pod względem rachunkowym i formalnym łącznie **9 622 wnioski** gmin o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, w tym 373, tj. 3,9% dotyczyło korekt. W porównaniu z 2002 r. liczba zbadanych przez izby wniosków zmalała o 13,5%.

Korekty wniosków dotyczyły głównie:

- błędnego wyliczenia przez gminy skutków ustawowych ulg i zwolnień,
- braku zgodności danych między wersją elektroniczną a formą dokumentu,
- błędów w wykazywaniu rocznych skutków ustawowych ulg i zwolnień w podatku od środków transportowych oraz obniżenia opłaty eksploatacyjnej,
- błędów rachunkowych i formalnych, stosowania niewłaściwych formularzy.

Wyniki kontroli sprawozdań i wniosków w latach 2002 i 2003 przedstawiono poniżej.

Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski gmin o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień zbadane w latach 2002 i 2003

Rodzaj sprawozdania	2002			2003		
	Ogółem	w tym skorygowane	3:2 %	Ogółem	w tym skorygowane	6:5 %
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, z tego:	120 931	13 509	11,2	116 274	12 116	10,4
sprawozdania budżetowe jst	109 808	13 304	12,1	106 652	11 743	11,0
wnioski o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień	11 123	205	1,8	9 622	373	3,9

Począwszy od 2002 r. izby, na podstawie sprawozdań zbiorczych otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego, sporządzają kwartalne sprawozdania w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych i przekazują do Ministerstwa Finansów - Departamentu Długu Publicznego²¹.

Jednostkami zobowiązanymi do sporządzania sprawozdań w zakresie własnych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji i przekazywania ich organom założycielskim lub nadzorującym są m. in. fundusze celowe posiadające osobowość prawną, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego, będące dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym, na podstawie wyżej

²¹ Rodzaje sprawozdań oraz zasady ich sporządzania zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 148, poz. 1653).

wymienionych sprawozdań sporządzają sprawozdania zbiorcze, które przekazują do regionalnych izb obrachunkowych w formie elektronicznej oraz w formie dokumentu.

Ilość i rodzaje zbadanych w 2003 r. sprawozdań Rb-Z i Rb-N prezentuje poniższe zestawienie.

Sprawozdania w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych zbadane w 2003 r.

Rodzaj sprawozdania	Liczba jst składających sprawozdania	Liczba zbadanych sprawozdań
Rb-Z Sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji		
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (grupa 62)	838	3 461
- samorządowych instytucji kultury (grupa 42)	1 763	7 097
- funduszu celowego posiadającego osobowość prawną (grupa 12)	14	61
- samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (grupa 82)	31	128
- zbiorczo jednostek nadzorujących lub założycielskich (grupa 99)	2 163	9 094
Rb-N Sprawozdanie o stanie należności		
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (grupa 62)	839	3 481
- samorządowych instytucji kultury (grupa 42)	1 763	7 099
- funduszu celowego posiadającego osobowość prawną (grupa 12)	14	61
- samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (grupa 82)	31	128
- zbiorczo jednostek nadzorujących lub założycielskich (grupa 99)	2 163	9 121

Na podstawie wyżej wymienionych sprawozdań izby sporzystały sprawozdania zbiorcze, według rodzaju jednostki i przekazały do Departamentu Długu Publicznego w formie elektronicznej i w formie dokumentu. W ogólnej liczbie skontrolowanych sprawozdań korekty stanowiły około 3%. Stwierdzone przez izby, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań, błędy i nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazywania danych dotyczących należności oraz zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, a nie danego podmiotu,
- sporządzania sprawozdań i przekazywania do izb bezpośrednio przez jednostki sektora finansów publicznych zamiast za pośrednictwem jst,
- niezgodności danych ze sprawozdań przekazanych w formie elektronicznej z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach sporządzonych w formie dokumentu,
- niewłaściwego wypełniania kolumn i wierszy,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań zbiorczych,
- błędów formalnych (nieprawidłowy numer statystyczny jednostek samorządu terytorialnego, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, nie wskazanie jakiego okresu sprawozdawczego dotyczy sprawozdanie) oraz błędów rachunkowych,
- sporządzania sprawozdań z funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej (gminnych i powiatowych),
- błędne zaliczenie do poszczególnych grup wierzycieli i dłużników.

W 2003 r., zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, na izby zostało nałożone zadanie dotyczące przekazywania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Ministerstwa Finansów sprawozdań przygotowywanych przez jednostki samorządu

terytorialnego odpowiednio w zakresie pomocy udzielonej przedsiębiorcom oraz w zakresie zaległości przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych. Nałożone na izby zadanie, wynikające z przepisów wyżej wymienionej ustawy ogranicza się do zebrania sprawozdań w formie elektronicznej od objętych właściwością danej izby jednostek samorządu terytorialnego i przesyłania ich drogą elektroniczną do wyżej wymienionych adresatów. Na podstawie ilości sprawozdań w zakresie pomocy udzielonej przedsiębiorcom oraz w zakresie zaległości przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych, przesłanych do poszczególnych izb, można stwierdzić, że w 2003 r. około 80% jednostek samorządu terytorialnego sporządzało i przekazywało, zgodnie z przepisami ustawy, przedmiotowe sprawozdania.

3.3. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Na podstawie art. 229 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg, dotyczących zadań lub działalności rad gmin, rad powiatów i sejmików województw **w zakresie spraw finansowych**. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw - art. 227 kpa.

W 2003 r., do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 328 pism (w tym 11 anonimów) zarzucających naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących pisma. Pisma te dotyczyły między innymi:

- działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - 131,
- działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego bądź samorządowych jednostek organizacyjnych - 186.

Skargi dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Spośród 131 pism dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego 5 stanowiło skargę na radę. Skargi te dotyczyły między innymi:

- działalności komisji rewizyjnej (2 przypadki), które zostały przekazane radzie,
- funkcjonowania rady gminy (1 przypadek - przekazano wojewodzie),
- utrzymania sieci placówek oświatowych (2 przypadki - przekazano wojewodzie).

W pozostałych (126) pismach skarżący, wskazując nieprawidłowości w działaniu organu stanowiącego, wnioskowali jednocześnie o **unieważnienie uchwał** podjętych przez te organy, przy czym zarzuty zawarte w 3 pismach dotyczyły spraw objętych właściwością nadzorcą wojewody.

W skargach, podlegających rozpatrzeniu przez regionalne izby obrachunkowe, wnoszący formułowali zarzuty wobec uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach określonych art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a mianowicie:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian - **22** (w tym w 2 przypadkach, po wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, organ stanowiący doprowadził do jej zgodności z prawem),
- 2) budżetu i jego zmian - **40** (w tym 2 kolegium izby unieważniło),
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek - **15** (w tym 2 kolegium izby unieważniło),
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego - **9** (w tym 2 kolegium izby unieważniło),
- 5) podatków i opłat lokalnych - **32** (w tym 2 kolegium izby unieważniło),
- 6) absolutorium - **8** (w tym 1 uchwałę kolegium izby unieważniło).

Z powyższego zestawienia wynika, że:

- 9 uchwał zostało przez kolegia unieważnione,
- w 2 przypadkach, w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, organ stanowiący doprowadził do zgodności z prawem uchwały,
- w pozostałych przypadkach kolegia nie stwierdziły naruszenia prawa.

Należy przy tym wskazać, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny²² korzystanie z praw radnego nie obejmuje uprawnienia do zaskarżania uchwał rady gminy w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Radnemu nie przysługuje prawo do wniesienia skargi na uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, których legalność albo celowość kwestionuje. Jak zauważa NSA „odmienne stanowisko prowadziłoby do niedopuszczalnego rozstrzygnięcia za pomocą procedur sądowych i nadzorczych sporów między radnymi lub grupami radnych o kształt uchwał podejmowanych przez radę zamiast stosowania jedynie właściwych w tej materii mechanizmów funkcjonowania organów przedstawicielskich”.

Skargi na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 229 pkt 3-5 kpa)

Do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło 186 skarg na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w tym 171 na działalność zarządów gmin, 11 na działalność zarządów powiatów i 4 na działalność marszałka województwa. Zgodnie z przepisem art. 231 kpa skargi zostały przekazane do rozpatrzenia organom właściwym, tj. odpowiednio radzie gminy i radzie powiatu oraz sejmikowi województwa.

Zakres przedmiotowy skarg w szczególności dotyczył:

- nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych - 33,
- niegospodarności w zarządzaniu mieniem komunalnym - 30,
- podatków i opłat lokalnych - 18,
- wykorzystania dotacji i subwencji niezgodnie z przeznaczeniem - 1,
- realizacji budżetu - 31,
- realizacji inwestycji - 16,
- spraw pracowniczych - 35,

²² Postanowienie z dnia 25 maja 1992 r. sygn. akt SA/Wr 601/92.

- diet dla radnych - 2,
- decyzji organów wykonawczych - 11,
- innych zadań realizowanych przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego - 9.

Powyższe skargi kierowały: osoby prawne (18), radni (66) i posłowie (4) oraz inne podmioty, jak np. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej (2), wójtowie, burmistrzowie (4), prezydent miasta (2), Izba Rolnicza, stowarzyszenie, zrzeszenia (3), organizacje społeczne (14), organy ścigania (9), ZNP, związki zawodowe (2), Międzyzakładowa Komisja Pracowników Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, Prezes Oddziału ZNP, rada rodziców, spółdzielnia mieszkaniowa.

Wszystkie informacje zawarte w skargach, a dotyczące spraw finansowych zostały wykorzystane w przeprowadzanych przez izby kontrolach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast regionalne izby obrachunkowe nie rozpatrywały nadsyłanych anonimów.

3.4. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych

Stosownie do art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w brzmieniu obowiązującym od dnia 29 listopada 2003 r., informację o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych, prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków.

Przed wejściem w życie wymienionej nowelizacji, zasady przekazywania informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach były odmiennie unormowane w ustawie i w rozporządzeniu. Dlatego też, informacje w tym zakresie w 2003 r. były przekazywane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do Ministerstwa Finansów oraz odpowiednio do organów dokonujących podziału środków, tj. wojewodów i Głównego Urzędu Statystycznego.

Naliczanie subwencji

W roku 2003 r. prezesi izb przekazali 68 informacji, dotyczących 95 jednostek samorządu terytorialnego, o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie wielkości danych, wpływających na wysokość naliczania kwoty wyrównawczej części podstawowej subwencji ogólnej. Nieprawidłowości wykazywane przez jst w sprawozdaniach z wykonania podstawowych dochodów podatkowych w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych przez gminy ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków, kształtowały się następująco:

- w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków informacje dotyczyły 43 gmin, w tym:
 - a) zaniżenia na kwotę 441 761 zł w 23 gminach,
 - b) zawyżenia na kwotę 868 402 zł w 20 gminach;
- w zakresie skutków udzielonych przez gminy ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków w 85 gminach, w tym:
 - a) zaniżenia na kwotę 1 193 393 zł w 46 gminach,

- b) zawyżenia na kwotę 1 478 663 zł w 39 gminach;
- w zakresie danych, przedkładanych we wnioskach o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody, na podstawie których ustalana jest wysokość kwot rekompensujących utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w ustawach: o podatku rolnym, o podatku leśnym, o jednostkach badawczo-rozwojowych i ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz z tytułu obniżenia opłaty eksploatacyjnej na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, nieprawidłowości stwierdzono w 19 gminach, w tym:
 - b) zaniżenia utraconych dochodów w 6 jednostkach na kwotę 167 666 zł,
 - c) zawyżenia utraconych dochodów w 13 jednostkach na kwotę 187 147 zł.

Wykazanie we wnioskach zaniżonych kwot dochodów utraconych powoduje zmniejszenie kwoty rekompensującej utracone dochody, natomiast zawyżenie kwot skutkuje otrzymaniem przez gminę kwoty rekompensującej wyższej niż należna. We wszystkich przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości, zostały wydane zalecenia skorygowania nieprawidłowych danych.

Rozliczanie dotacji

W zakresie nieprawidłowości dotyczących rozliczania dotacji celowych na zadania własne i zlecone gminom oraz dotacji z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiaty i województwa samorządowe na podstawie odrębnych ustaw, prezesi izb przekazali informacje organom udzielającym dotacji (MSWiA, Wojewoda, Krajowe Biuro Wyborcze, GUS, w jednym przypadku także Prokuratura Rejonowa). Nieprawidłowości dotyczyły 9 jednostek samorządu terytorialnego. Łączna kwota udzielonych dotacji, w których stwierdzono nieprawidłowości, wynosiła w tych jednostkach 1 189 137 zł, z tego niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano kwotę 556 114 zł, co stanowiło 46,7% otrzymanych dotacji.

4. Działalność opiniodawcza

4.1. Zakres działalności opiniodawczej

W oparciu o zapisy art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w izbach działają składy orzekające, złożone z 3 członków kolegium, do właściwości których należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Natomiast kolegium zobligowane jest do rozpatrzenia odwołania w terminie 14 dni od daty jego wniesienia.

Zakres działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych określa art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wprowadziła również zmiany we wspomnianym art. 13. I tak, z dniem 29 listopada 2003 r., składy orzekające izb wydają opinie o:

- 1) możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (przed zmianą z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki mógł wystąpić

pożyczkodawca lub kredytodawca), co znajduje odniesienie również w zapisach art. 49 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji papierów wartościowych, regionalna izba obrachunkowa, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, wydaje opinie o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,

- 2) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego, o których mowa w art. 115 ustawy o finansach publicznych,
- 3) przedkładanych projektach budżetów jednostek samorządu terytorialnego wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami,
- 4) przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- 5) przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu (poprzednio wraz z odrębnymi sprawozdaniem z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej, przekazanych ustawowo),
- 6) wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium (zapis dodany w konsekwencji funkcjonujących już przepisów w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego).

Ponadto, wynikiem dokonanych zmian jest wykreślenie z katalogu zadań izb wydawania opinii o sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego z wykonania planów finansowych zadań publicznych z zakresu administracji rządowej wykonywanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej oraz opinii o sprawozdaniach z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, bowiem zakres przedmiotowy tych opinii zawarty jest w opiniowanych i kontrolowanych sprawozdaniach z wykonania budżetu.

Wydanie przez izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty. Prezesi izb są zobowiązani do poinformowania właściwego wojewody i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o negatywnej opinii wydanej o przedłożonym przez zarząd powiatu, województwa bądź wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdaniu z wykonania budżetu. Taką opinię izby organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu jednostki wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty, nie później niż przed zakończeniem procesu absolutoryjnego. Ponadto, negatywną opinię o sprawozdaniu z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego prezesi izb mieli obowiązek (przed nowelizacją ustawy) przekazać organom stanowiącym tych jednostek.

Prezesi izb, powiadamiali właściwych wojewodów i Ministra Finansów o negatywnych opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2002 r. i informacjach za I półrocze 2003 r. i przesyłali wyżej wymienionym organom kopie, tych opinii. Nie zaistniała konieczność powiadamiania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, bowiem nie wydano negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania

planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

Ze względu na termin wejścia w życie znowelizowanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych składy orzekające izb w 2003 r., praktycznie przez jedenaście miesięcy, realizowały zadania określone przepisem art. 13 ustawy obowiązującym od dnia 27 października 2002 r.

4.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

Składy orzekające izb wydały w 2003 r. **16 898 opinii**, to jest 1 282 mniej niż w roku 2002, z tego:

- 14 577 (86,3%) opinii pozytywnych,
- 2 237 (13,2%) opinii pozytywnych z uwagami,
- 84 (0,5%) opinii negatywnych.

W 2003 r. wzrósł udział opinii pozytywnych w stosunku do roku ubiegłego z 82,4% do 86,2% ogółu wydanych opinii. Zmniejszył się udział opinii pozytywnych z uwagami - z 17,1% do 13,2%, zaś ilość opinii negatywnych kształtowała się na tym samym poziomie. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej negatywnych opinii składy orzekające wydały w stosunku do wniosków komisji rewizyjnych rad w sprawie absolutorium, natomiast najwięcej opinii pozytywnych z uwagami dotyczyło informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2003 r.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2002 i 2003, z wyszczególnieniem rodzajów wydanych opinii i w podziale na poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego prezentuje **tabela 8**.

Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami w opiniach wydanych w 2003 r. były:

- 1) w przypadku opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (wydano 3 021 opinii, z tego 67 pozytywnych z uwagami i 6 negatywnych):
 - zagrożenie przekroczenia granicy zadłużenia określonej w art. 114 ustawy o finansach publicznych, tj. 60% planowanych dochodów,
 - przekroczenie wskaźnika poziomu obsługi długu w roku budżetowym, określonego art. 113 ustawy o finansach publicznych, tj. 15% planowanych dochodów,
 - udzielenie nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jako zabezpieczenia spłaty kredytu,
 - brak zaplanowanych środków w budżecie na pokrycie kosztów obsługi planowanych do zaciągnięcia kredytów lub pożyczek,
 - rozbieżności pomiędzy wysokością zaciągniętej pożyczki lub kredytu wynikającej z uchwały budżetowej a uchwałą w sprawie zaciągnięcia pożyczki lub kredytu;
- 2) w opiniach o przedkładanych projektach budżetów jednostek samorządu terytorialnego wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami (wydano 914 opinii, z tego 434 pozytywne z uwagami i 9 negatywnych):
 - brak lub niepełna informacja o stanie mienia komunalnego,
 - zaplanowanie rezerwy celowej w wysokości przekraczającej 5% planowanych wydatków,

- nieokreślenie przeznaczenia rezerwy celowej,
 - zastosowanie trzycyfrowej klasyfikacji paragrafów dochodów, co nie spełniało wymogów określonych w § 6 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów²³,
 - brak wskazania przeznaczenia nadwyżki budżetowej,
 - brak upoważnień lub błędna treść upoważnień dla organów wykonawczych, wynikająca z postanowień art. 124 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych,
 - brak wyodrębnienia w strukturze wydatków ustawowo wskazanych rodzajów wydatków bieżących (na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, wydatków na obsługę długu publicznego, itd.),
 - brak wskazania źródeł pokrycia deficytu lub wskazanie źródeł pokrycia deficytu w wysokości nie znajdującej odzwierciedlenia w planowanych przychodach,
 - niezgodność kwot podanych w części normatywnej projektu uchwały budżetowej z wielkościami wykazanymi w załącznikach,
 - zbyt lakoniczne objaśnienia do projektu budżetu,
 - niezgodność wydatków inwestycyjnych w roku budżetowym zawartych w załącznikach do projektu budżetu z wydatkami na te cele przewidzianymi w załącznikach o wydatkach budżetowych,
 - zaplanowanie w niewłaściwej wysokości kwoty wydatków na rzecz izb rolniczych,
 - przedstawienie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne niezgodnie z wymogami art. 110 ustawy o finansach publicznych,
 - niezaplanowanie wydatków na doksztalcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli,
 - błędy w klasyfikacji budżetowej oraz błędy formalno - rachunkowe;
- 3) w opiniach o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2003 r. (wydano 2 959 opinii, z tego 730 pozytywnych z uwagami i 10 negatywnych):
- przygotowanie informacji o przebiegu wykonania budżetu niezgodnie z uchwałą rady w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,
 - przekazanie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości niższej niż 75% odpisu rocznego,
 - przekroczenia planowanych wydatków,
 - rozbieżności między kwotami wynikającymi z uchwał budżetowych a sprawozdaniami statystycznymi i informacją opisową,
 - ujmowanie po stronie planu przychodów GFOŚiGW przychodów z opłaty produktowej, stanowiącej dochód gminy,
 - wykazywanie ujemnego stanu środków obrotowych w zakładach budżetowych,
 - niewłaściwe ustalenie kwot zaangażowania w sprawozdaniach Rb-28S o wydatkach budżetowych (zaangażowanie wyższe od planu wydatków lub równe wielkości planu we wszystkich pozycjach),

²³ Dz. U. Nr 68, poz. 634 z późn. zm.

- brak omówienia przyczyn niskiego wykonania dochodów i wydatków oraz oceny możliwości wykonania budżetu na 2003 r.,
 - brak odniesienia się do stanu zadłużenia i przedstawienia przyczyn powstania zobowiązań wymagalnych, w tym przedstawienia możliwości poprawy sytuacji finansowej w II półroczu,
 - brak omówienia środków podjętych w celu wyegzekwowania znacznych należności podatkowych,
 - niezgodność kwot dotacji celowych z danymi przekazanymi przez dysponenta;
- 4) w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2002 r. (wydano 2 963 opinie, z tego 682 pozytywne z uwagami i 14 negatywnych), poza nieprawidłowościami wymienionymi w pkt 3, stwierdzono:
- sporządzenie sprawozdania w szczególności innej niż określona przepisami art. 136 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
 - zadłużenie jednostki przekraczające granice określone przepisami,
 - finansowanie wydatków nie mieszczących się w granicach zadań własnych jednostki,
 - brak informacji dotyczących wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego;
- 5) w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozy kształtowania się długu publicznego (wydano 4 034 opinie, z tego 128 pozytywnych z uwagami i 21 negatywnych):
- przyjęcie założenia wzrostu dochodów w stosunku do roku poprzedniego bez wskazania i uzasadnienia ich źródeł,
 - rozbieżności między danymi przedstawionymi w prognozie kwoty długu a danymi wynikającymi z uchwał budżetowych i sprawozdawczości,
 - przekroczenie dopuszczalnych limitów zadłużenia,
 - nieprawidłowe określenie wysokości deficytu budżetowego,
 - brak wskazania lub nieprawidłowe wskazanie źródła pokrycia deficytu;
- 6) w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (wydano 2 949 opinii, z tego 196 pozytywnych z uwagami i 22 negatywne):
- sformułowanie wniosku w przedmiocie absolutorium w odniesieniu do zarządu zamiast odpowiednio do wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
 - ograniczenie treści wniosku do zajęcia stanowiska wobec prawidłowości sporządzenia sprawozdań, przy braku dokonania oceny wykonania budżetu i jego istotnych elementów,
 - sformułowanie wniosku w oparciu o kryteria niezwiązane z wykonaniem budżetu.

W oparciu o zapisy art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, składy orzekające wydały 5 opinii o uchwałach rady w sprawie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu - 4 pozytywne i 1 negatywną. Przyczyną negatywnego zaopiniowania uchwały rady powiatu w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi było brak merytorycznych podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu jak również błędy w procedurze.

Ponadto, wydano 53 opinie o zamiarze emisji papierów wartościowych, w tym jedną negatywną ze względu na brak zaplanowania w budżecie jednostki przychodów z tytułu sprzedaży papierów wartościowych.

4.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

W 2003 r. wniesiono 14 odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające izb, z tego:

- 4 odwołania od opinii o wnioskach komisji rewizyjnych,
- 3 odwołania od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2002 r.,
- 2 odwołania od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za I półrocze 2003 r.,
- 2 odwołania od opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prawidłowości sporządzenia prognozy kwoty długu,
- 2 odwołania od opinii o możliwości spłaty kredytu,
- 1 odwołanie od opinii o przedłożonym projekcie budżetu.

Ponadto, kolegium jednej z izb w 2003 r. rozpatrzyło odwołanie od opinii o przedłożonym projekcie budżetu, które zostało wniesione w 2002 r.

W wyniku rozpatrzenia przez kolegia izb odwołań od opinii składów orzekających w 10 przypadkach utrzymano w mocy kwestionowane opinie składów, w 5 przypadkach uwzględniono podnoszone w odwołaniach zarzuty.

5. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Zadaniem izb, zgodnie z przepisem art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jest prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Wymieniona działalność obejmuje zagadnienia z zakresu:

- przepisów dotyczących ustroju samorządowego oraz regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego,
- praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej,
- przekazywania informacji o zmianach przepisów prawnych mających wpływ na prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- upowszechniania informacji o wynikach działalności nadzorczej i kontrolnej izb.

Działalność informacyjna i szkoleniowa realizowana jest poprzez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów i informatorów oraz bieżące udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów prawa.

5.1. Działalność szkoleniowa

W 2003 r. liczba szkoleń organizowanych przez izby samodzielnie oraz z innymi podmiotami wyniosła 393. W szkoleniach uczestniczyło łącznie 22 749 osób, to jest o 1 809 osób więcej niż w 2002 r. Od pierwszego roku działalności izb łączna liczba szkoleń oraz biorących w nich udział uczestników wzrosła ponad dwukrotnie. Szkolenia radnych

i pracowników jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia radnych i pracowników jednostek samorządowych w 2003 r.

Lata	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone:			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	174	9 715	142	8 015	32	1 700
2002	347	20 940	271	16 516	76	4 424
2003	393	22 749	305	18 784	88	3 965

W szkoleniach uczestniczyli: przewodniczący i członkowie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (m. in. członkowie komisji rewizyjnych oraz komisji właściwych do spraw budżetu), marszałkowie województw, przewodniczący oraz członkowie zarządów powiatów, prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie, radcy prawni, sekretarze i skarbnicy jednostek samorządu terytorialnego, pracownicy merytoryczni urzędów w zakresie m. in. realizacji zamówień publicznych, podatków i opłat lokalnych, udzielania pomocy publicznej oraz kierownicy i księgowi jednostek organizacyjnych.

Zakres tematyczny szkoleń obejmował w szczególności zagadnienia dotyczące:

- funkcjonowania samorządu terytorialnego (np. kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, relacje między organem stanowiącym a wykonawczym, prawa i obowiązki radnego, zadania i kompetencje komisji rewizyjnej, rola i miejsce administracji w funkcjonowaniu gminy, nadzór prawny nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, procedurę absolutoryjną, stanowienie prawa miejscowego),
- gospodarowania finansami samorządu terytorialnego, w tym sprawozdawczości (np. finansowanie deficytu budżetowego oraz zaciąganie zobowiązań, finansowanie i współfinansowanie programów ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, kontrola wykonania budżetu i metodyka kontroli finansowej, zaangażowanie wydatków w jednostce budżetowej, instrukcja obiegu dokumentów księgowych, inwentaryzacja, VAT w jednostkach samorządu terytorialnego, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych i przygotowanie ich do sporządzenia sprawozdawczości, bilans jednostkowy, zasady ustalania wyniku finansowego, udział jednostek organizacyjnych w sporządzaniu arkuszy kalkulacyjnych dla potrzeb skonsolidowanego bilansu jednostki samorządu terytorialnego, wskaźniki i założenia do projektu budżetu na 2004 rok),
- nowych przepisów prawnych i zmian przepisów obowiązujących (ustawy: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, o zamówieniach publicznych, o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, o przeciwdziałaniu wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu),
- najczęściej stwierdzanych przez izby nieprawidłowości.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez prezesów, zastępców prezesów, członków kolegium, radców prawnych, naczelników wydziałów oraz inspektorów regionalnych izb obrachunkowych, pracowników Ministerstwa Finansów, Ministerstwa

Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Urzędu Zamówień Publicznych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowych, urzędów skarbowych, samorządowych kolegiów odwoławczych, urzędów wojewódzkich oraz urzędów marszałkowskich, pracowników naukowych wyższych uczelni i biegłych rewidentów.

Szkolenia, mające służyć rozwijaniu umiejętności i przekazywaniu wiedzy pracownikom samorządu terytorialnego, odbywały się przede wszystkim w formie wykładów. Szkolenia z zakresu sprawozdawczości poszerzane były również o aktywną formę ćwiczeń na wybranych przykładach. Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy na tematy objęte zakresem szkolenia.

5.2. Działalność informacyjna

W 2003 r. w ramach działalności informacyjnej regionalnych izb obrachunkowych - prowadzonej indywidualnie przez poszczególne izby, jako wspólne przedsięwzięcia z innymi podmiotami oraz przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych - wyróżnić należy następujące formy:

- działalność wydawnicza, samodzielna bądź współpraca w opracowywaniu wydawnictw,
- działalność polegająca na udzielaniu pisemnych interpretacji, wyjaśnień i odpowiedzi,
- bezpośrednie kontakty z pracownikami samorządowymi,
- publikowanie informacji na stronach internetowych.

Pierwsza z wymienionych form prowadzenia działalności informacyjnej izb polegała na publikowaniu własnych opracowań, materiałów i analiz, wyjaśnień i interpretacji Ministerstwa Finansów, orzecznictwa w sprawach samorządowych w wydawanych przez poszczególne izby biuletynach, informatorach i zeszytach problemowych oraz wydawnictwach książkowych. W 2003 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych wydała monografię z okazji 10-lecia regionalnych izb obrachunkowych²⁴. Ponadto, pracownicy izb byli autorami opracowań publikowanych m.in. w dwumiesięczniku regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”, kwartalniku samorządu terytorialnego „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, tygodnikach „Wspólnota” i „Rachunkowość Budżetowa”.

Działalność informacyjna prowadzona była także poprzez udzielanie pisemnych interpretacji, wyjaśnień i odpowiedzi na pytania kierowane do izb przez jednostki samorządu terytorialnego. Zapytania dotyczyły stosowania przepisów niektórych ustaw, np.: o samorządzie gminnym, o finansach publicznych, o podatkach i opłatach lokalnych, o zamówieniach publicznych, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wątpliwości dotyczyły między innymi: uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnych, funkcjonowania gminnej komisji profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, diet i wynagrodzeń radnych, funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych, zakładów opieki zdrowotnej i instytucji kultury, funkcjonowania powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, dokonywania zmian w planach finansowych zakładów budżetowych, środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych

²⁴ Praca zbiorowa pod redakcją B. Cybulskiego, S. Srockiego „Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003”, Wrocław 2003.

jednostek budżetowych oraz funduszy celowych, trybu zlecenia podmiotom niepublicznym zadań z zakresu pomocy społecznej, finansowania Policji z budżetu gminy, dofinansowania dróg będących w zarządzie innych jst, kwestii pokrycia ujemnego wyniku finansowego samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wymiaru podatków w ściśle określonych sytuacjach.

W trakcie bezpośrednich kontaktów z pracownikami samorządu terytorialnego, pracownicy izb udzielali instruktażu w zakresie kontroli przeprowadzanych w jednostkach, kontrolowanych sprawozdań oraz badanych uchwał i opiniowanych dokumentów.

Działalność informacyjna regionalnych izb obrachunkowych prowadzona była również za pośrednictwem stron internetowych poszczególnych izb oraz strony internetowej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

6. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Regionalne izby, poza zadaniami ustawowymi, wykonywały na zlecenie różnych organów i instytucji tematyczne opracowania i analizy, dotyczące działalności jednostek samorządu terytorialnego. Materiały sporządzane były na podstawie badań ankietowych oraz sprawozdań przedkładanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Do najważniejszych opracowań w 2003 r. należały informacje:

- 1) o dochodach ogółem i dochodach własnych oraz dochodach pobieranych na podstawie ustawy Prawo budowlane i przekazywania ich przez powiaty i miasta na prawach powiatu do budżetu państwa - na potrzeby posłów RP,
- 2) o wydatkach jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego: na ochronę przeciwpożarową w 2002 r. (plan/wykonanie), na ochronę przeciwpożarową na 2003 r. (plan) oraz na ochronę zdrowia w latach 1999-2002, wykonanych przez powiaty - na potrzeby posłów RP,
- 3) dotyczące ilości spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z kapitałem gminy za 2002 r. w miastach na prawach powiatu - na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- 4) dotyczące sytuacji finansowej oraz wykonywania budżetu niektórych jednostek - na zlecenie Ministerstwa Finansów,
- 5) o skutkach finansowych restrukturyzacji należności podatkowych oraz niektórych danych dotyczących planowanych dochodów i wydatków w budżetach województw samorządowych na 2004 r. - na wniosek Ministerstwa Finansów,
- 6) o wydatkach jednostek samorządowych na dofinansowanie samorządowych instytucji kultury w niektórych województwach w latach 1999-2002 i w I półroczu 2003 r. - na zlecenie Pełnomocnika Ministra Kultury ds. Funduszy Strukturalnych,
- 7) o funkcjonowaniu samorządowych gospodarstw pomocniczych - na wniosek Najwyższej Izby Kontroli,
- 8) o zaległościach z tytułu podatków lokalnych w gminach województwa w latach 2001 i 2002 na wniosek Najwyższej Izby Kontroli,
- 9) z wybranych powiatów i gmin dotyczące:

- przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych za lata 2001 i 2002 (z wybranych powiatów i gmin),
 - dochodów uzyskanych z tytułu sprzedaży wyrobów i składników majątkowych oraz wartości gruntów, budynków i budowli na podstawie bilansów jednostek samorządu terytorialnego za okres 1999-2001 z wybranych jednostek,
 - przychodów i wydatków, należności, zobowiązań, środków pieniężnych i wpłat do budżetu samorządowych gospodarstw pomocniczych za 2002 r.,
 - oceny wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za III kwartał 2003 r. - na wniosek Najwyższej Izby Kontroli,
- 1) o dochodach, wydatkach i zadłużeniu jednostek samorządowych (kwartalne) - na potrzeby Oddziałów Okręgowych Narodowego Banku Polskiego,
 - 2) o realizacji budżetów jednostek samorządowych województwa w 2002 r. - na potrzeby Akademii Ekonomicznej,
 - 3) o planowanych i wykonanych dochodach z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz planowanych i wykonanych wydatkach przeznaczonych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2002 r. - na wniosek Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Ponadto, izby na podstawie posiadanych materiałów, opracowywały i przekazywały informacje na potrzeby różnych organów, instytucji oraz prasy o zasięgu regionalnym i wojewódzkim. Łącznie opracowano 27 tego typu analiz i informacji, z czego 12 dla prasy. Opracowania dotyczyły działalności jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności, w zakresie realizacji dochodów i wydatków, poziomu inwestowania oraz poziomu zadłużenia.

7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

7.1. Wnioski o ukaranie

W 2003 r., do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych działających przy regionalnych izbach obrachunkowych, wpłynęły łącznie **2 033** wnioski o ukaranie. Z tej liczby **1 897** wniosków złożyli rzecznicy dyscypliny finansów publicznych, **57** wniosków prezesa regionalnych izb obrachunkowych, **79** Najwyższa Izba Kontroli. Czyny, o których mowa we wnioskach popełnione zostały w latach 2000 - 2003.

Wnioski rzeczników sformułowane były głównie na podstawie zawiadomień złożonych przez regionalne izby obrachunkowe, a także kierowników jednostek nadrzędnych, kierowników jednostek, w których nastąpiło naruszenie oraz inne organy (NIK, ZUS, UKS, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). Prezentuje to poniższe zestawienie.

Podmioty składające wnioski o ukaranie w latach 1999 - 2003

Lata	Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych (łącznie)	z tego na podstawie zawiadomień złożonych przez:				Prezes regionalnej izby obrachunkowej	Najwyższa Izba Kontroli	Minister Finansów
		RIO	Kierowników jednostek, w których nastąpiło naruszenie	Kierowników jednostek nadrzędnych	Pozostałe organy (NIK, ZUS, UKS)			
1999	1 129	672	64	271	122	78	46	0
2000	2 781	1 396	107	1 072	206	251	138	0
2001	1 937	768	80	707	382	142	210	0
2002	1 622	697	63	520	342	111	131	1
2003	1 897	501	185	844	367	57	79	0

W 2003 r. liczba wniosków skierowanych do komisji orzekających wzrosła o **168**, w stosunku do 2002 r.

7.2. Rodzaje naruszeń dyscypliny finansów publicznych będących przedmiotem orzekania komisji orzekających

W 2003 r. komisje orzekające rozstrzygnęły sprawy dotyczące **1 939** czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z analizy stwierdzonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych wynika, że najliczniejszą grupę wśród nich stanowią nadal następujące nieprawidłowości:

- naruszenie zasad, form i trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych - 713,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych - 282,
- wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej - 206,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet - 191,
- wypłacenie wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia składek lub świadczeń - 121,
- zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonaniu inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym - 116,
- dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie - 96.

W 2003 r. nie stwierdzono naruszeń dotyczących:

- zawinionej zwłoki w złożeniu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie oraz zawinionej zwłoki w prowadzeniu przez komisję orzekającą postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. czynu z art. 138 ust. 1 pkt 16 ustawy o finansach publicznych,
- zwłoki lub zaniechania wykonania prawomocnego orzeczenia komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. czynu z art. 138 ust. 1 pkt 17 ustawy o finansach publicznych.

Kwota odsetek za opóźnienie w zapłacie przypisanych winnym naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 11 w 2003 r. wyniosła ogółem 3 029 727,88 zł.

Rodzaje naruszeń dyscypliny budżetowej stwierdzone w latach 1993 - 1998 oraz dyscypliny finansów publicznych w latach 1999-2003 prezentuje poniższe zestawienie.

Stwierdzone rodzaje naruszeń dyscypliny budżetowej w latach 1993 - 1998 oraz dyscypliny finansów publicznych w latach 1999 - 2003

Lp.	Wyszczególnienie	Lata										
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Ogółem:	169	934	1 669	1 487	1 807	2 147	1 254	2 228	2 405	1 978	1 939
1.	Zaniechanie ustalenia należności jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych	16	44	53	48	47	25	24	66	65	74	53
2.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych	90	427	679	447	447	411	208	746	495	281	282
3.	Przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian w budżecie lub planie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej lub funduszu celowego	7	33	94	34	27	19	6	23	10	4	7
4.	Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej oraz dotacji z budżetu lub z funduszu celowego	12	25	33	20	34	20	25	39	56	49	45
5.	Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu celowego	1	0	2	4	1	0	3	6	7	3	2
6.	Niedokonanie pełnych i terminowych wpłat do budżetu przez zakład budżetowy lub gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej	0	4	12	17	19	7	5	19	16	16	15
7.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet	4	42	61	117	62	60	99	103	112	134	191
8.	Wypłacie wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek	4	98	274	370	357	695	183	98	127	130	121
9.	Naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu	x	x	x	x	x	x	14	7	15	35	34
10.	Przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce	2	20	18	11	6	12	1	18	56	42	43
11.	Zwłoka w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodująca uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie	x	x	x	x	x	x	5	24	77	113	96
12.	Naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych	0	0	3	20	389	588	431	732	962	827	713

13.	Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym	33	241	419	298	235	190	158	190	226	130	116
14.	Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową	0	0	21	101	167	111	59	138	146	129	206
15.	Zaniechanie zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	0	0	0	0	16	9	1	14	17	8	9
16.	Zawiniona zwłoka w złożeniu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie oraz zawiniona zwłoka w prowadzeniu przez komisję orzekającą postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0	0
17.	Zwłoka lub zaniechanie wykonania prawomocnego orzeczenia komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0	0
18.	Winni z art. 138 ust. 2	x	x	x	x	x	x	32	5	18	3	6

Z zestawienia wynika, że w 2003 r. w sposób znaczny wzrosła liczba naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 138 ust. 1 pkt 7 i pkt 14.

Skutki finansowe niektórych rodzajów naruszeń dyscypliny finansów publicznych prezentuje poniższe zestawienie.

Skutki finansowe niektórych rodzajów naruszeń dyscypliny finansów publicznych

Czyn z art. 138 ust. 1		Liczba winnych	Liczba wniosków	Kwota w zł
pkt 1	a) zaniechanie ustalenia należności, w tym:	25	23	3 330 573
	- Skarbu Państwa	3	2	466 557
	- jst	22	21	2 864 016
	b) ustalenie lub dochodzenie należności w wysokości niższej od należnej	19	17	576 629
	c) niezgodne z przepisami jej umorzenie	2	2	8 813
pkt 3	d) dopuszczenie do przedawnienia	4	4	39 860
	przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian:			
	a) w budżecie	5	3	4 425
pkt 4	b) w planie finansowym jednostki	2	2	115 103
	niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych otrzymanych:	44	33	3 081 050
	a) z rezerwy budżetowej	4	3	180 587
	b) z dotacji z budżetu	35	26	1 962 527
pkt 13	c) z dotacji z funduszu	5	4	937 936
	a) zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji	91	81	138 685
	b) zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji:	43	37	14 617

7.3. Orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Komisje orzekające wydały w 2003 r. łącznie **1 841** orzeczeń, z tego o uznaniu winnym **1 419**. Ukarano ogółem **641** osób z tego:

- karą upomnienia - 524 osoby,
- karą nagany - 101 osób,
- karą pieniężną - 16 osób,

W wyniku postępowania **778** osób uznano winnymi i odstąpiono od wymierzenia kary, a **422** osoby uniewinniono od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisje wydały **59** rozstrzygnięć o umorzeniu postępowania, w tym 8 postanowień o umorzeniu postępowania na skutek przedawnienia orzekania. W porównaniu do 2002 r. liczba wydanych orzeczeń ogółem wzrosła o **72**. Prezentuje to poniższe zestawienie.

Rodzaje i liczba orzeczeń wydanych w latach 1993 - 2003

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba orzeczeń										
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1.	Ogółem	109	870	1 634	1 226	1 411	1 870	1 208	2 335	2 300	1 769	1 841
2.	Upomnienie	43	316	392	254	356	631	426	858	787	535	524
3.	Nagana	6	83	121	77	74	190	148	172	150	131	101
4.	Kara pieniężna	3	61	103	80	73	191	57	54	20	13	16
5.	Zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi	x	x	x	x	x	x	x	1	1	1	x
6.	Uznano winnym i odstąpiono od wymierzenia kary	48	312	634	534	661	543	384	846	880	759	778
7.	Uniewinnienie	9	98	384	281	247	315	193	404	462	330	422

7.4. Odwołania od orzeczeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Od orzeczeń wydanych przez komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych wniesione zostały 84 odwołania do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów, z tego przez:

- rzecznika dyscypliny finansów publicznych -18,
- obwinionych - 66.

Do 31 grudnia 2003 r. Główna Komisja Orzekająca rozpoznała 19 odwołań, z tego:

- 7 zaskarżonych orzeczeń utrzymała w mocy,
- 6 przekazała do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji,
- 3 obwinionych uniewinniła,
- 2 obwinionych uznała winnymi i odstąpiła od wymierzenia kary,
- wobec 1 obwinionego uchyliła zaskarżone orzeczenie I instancji w części i orzekła w tym zakresie.

Na dzień 31 grudnia 2003 r. do rozpoznania przez Główną Komisję Orzekającą pozostało 65 odwołań.

7.5. Windykacja należności z tytułu kar pieniężnych i kosztów postępowania

W 2003 r. komisje orzekające wydały 16 orzeczeń o ukaraniu obwinionych karą pieniężną na łączną kwotę 66 769,00 zł.

Stosownie do postanowień art. 152 ustawy o finansach publicznych, każdy uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych obciążony był kosztami postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo, w wysokości 10% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonego przed dniem wydania orzeczenia przez komisję orzekającą przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych²⁵. W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2003 r. koszty te były ustalone w kwocie 175,62 zł²⁶, a od 1 marca 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. w kwocie 180,40 zł²⁷.

W 2003 r. obwinieni obciążeni zostali kosztów postępowania na łączną kwotę 253 042 zł. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2003 r. - po wezwaniu do zapłaty - wpłacone zostały należności z tytułu wymierzonych kar w kwocie 22 179,14 zł i kosztach postępowania w kwocie 204 625,92 zł. Wobec 27 osób przewodniczący komisji prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁸ i wyegzekwowali należności z tytułu kar pieniężnych w kwocie 1 756,20 zł oraz kosztów postępowania w kwocie 3 965,48 zł. 52 tytuły wykonawcze skierowane zostały przez przewodniczących komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kar pieniężnych w kwocie 10 778 zł oraz kosztów postępowania w kwocie 8 014,64 zł. Działania te prezentuje poniższe zestawienie.

Rodzaj należności	Wpłaty dobrowolne po wezwaniu do zapłaty		Postępowanie egzekucyjne prowadzone przez Przewodniczącą Komisji Orzekającej		Wnioski egzekucyjne skierowane do Urzędu Skarbowego	
	Liczba obwinionych	Kwota	Liczba obwinionych	Kwota	Liczba obwinionych	Kwota
Koszty postępowania	1 236	204 625,92	26	3 965,48	48	8 014,64
Kary pieniężne	12	22 179,14	1	1 756,20	4	10 778,00

8. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

8.1. Dochody

W 2003 r. plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, według ustawy budżetowej oraz budżetu po zmianach, w kwocie 420 000 zł został wykonany

²⁵ (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).

²⁶ zgodnie z obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2002 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2001 r. i w drugim półroczu 2001 r. (M.P. Nr 8 poz. 155).

²⁷ zgodnie z obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2002 r. i w drugim półroczu 2002 r. (M.P. Nr 9 poz. 134).

²⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 z późn. zm.).

w kwocie 549 336 zł, co stanowiło 128,4% planu i w porównaniu do 2002 r. wykonanie było niższe o 485 573 zł.

Wykonanie dochodów w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawia się następująco:

– § 057 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności”	69 017 zł,
– § 069 „wpływy z różnych opłat”	204 626 zł,
– § 075 „dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych ...”	61 279 zł,
– § 083 „wpływy z usług”	3 000 zł,
– § 084 „wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych”	22 996 zł,
– § 092 „pozostałe odsetki”	108 zł,
– § 097 „wpływy z różnych dochodów”	20 397 zł,
– § 239 „wpływy do budżetu ze środków specjalnych”	167 913 zł.

Głównymi źródłami zrealizowanych przez izby dochodów były: wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wpłaty do budżetu państwa przychodów ze środka specjalnego, kary orzeczone wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów, dochody z tytułu wynajmu pomieszczeń, sprzedaż samochodu służbowego, wynagrodzenia dla płatników za terminowe naliczanie i odprowadzanie składek na ubezpieczenia zdrowotne, zwroty z tytułu nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, za prenumeratę prasy oraz za rozmowy telefoniczne. Zrealizowane dochody zostały odprowadzone do budżetu państwa.

8.2. Wydatki

Zgodnie z ustawą budżetową na 2003 r., plan wydatków regionalnych izb obrachunkowych wynosił 78 343 tys. zł. W trakcie roku budżetowego, decyzją Ministra Finansów został zwiększony o kwotę 72 tys. zł. Środki te, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, zostały przeznaczone na pokrycie kosztów wyposażenia w sprzęt komputerowy, służący do korzystania z systemu bankowości elektronicznej oraz komunikacji z informatycznym systemem Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów.

Plan wydatków budżetowych po zmianach wyniósł 78 415 tys. zł i został wykonany w kwocie 78 333 tys. zł, tj. na poziomie 99,9%. W porównaniu do 2002 r. wskaźnik dynamiki wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniósł 107,2%, natomiast w ujęciu realnym, skorygowanym o wskaźnik średniorocznej inflacji na poziomie 0,8% - 106,4%.

Budżet izb, po stronie wydatków, realizowany był w granicach kwot określonych w planie finansowym z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Przeniesień wydatków polegających na zmniejszeniu środków w jednych i zwiększeniu środków w innych paragrafach wydatków dokonano na ogólną kwotę 1 561 tys. zł. Dokonane przeniesienia wynikały z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

W ogólnej kwocie zrealizowanych w 2003 r. wydatków, najwyższy udział stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe - 64,9% (w 2002 r. - 66,3%) oraz pochodne od wynagrodzeń - 12,4% (w 2002 r. - 12,7%). Na wydatki rzeczowe (bieżące), które stanowiły 20,5% ogółu wydatków (w 2002 r. - 13,7%) składały się głównie wydatki na podróże

służbowe - 22,6% (w 2002 r. 31,1%), które należą - poza wynagrodzeniami - do wydatków związanych bezpośrednio z realizacją zadań ustawowych izb. Pozostałe wydatki rzeczowe dotyczyły przede wszystkim utrzymania w sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszów za lokale użytkowe, zakupu energii, materiałów biurowych i pomocy naukowych, podatków i opłat oraz wydatków na szkolenia i kursy pracowników.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne stanowiły 2,2% ogółu wydatków (w 2002 r. - 2,5%). Udział wydatków na szkolenia pracowników i na inwestycje w wydatkach ogółem w latach 1997-2003 obrazuje poniższe zestawienie.

Wydatki na szkolenia pracowników i na inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 1997 - 2003

Lata	Wydatki ogółem w zł	w tym:			
		wydatki na szkolenia pracowników	3:2 %	wydatki inwestycyjne	5:2 %
1	2	3	4	5	6
1997	37 133 476	539 697	1,5	1 942 339	5,2
1998	47 215 048	735 702	1,6	1 038 140	2,2
1999	58 156 009	485 270	0,8	883 441	1,5
2000	66 188 089	449 976	0,7	744 056	1,1
2001	72 217 071	262 952	0,4	1 887 000	2,6
2002	73 040 252	205 126	0,3	1 849 910	2,5
2003	78 332 774	549 622	0,7	1 754 567	2,2

Wydatki na szkolenia pracowników w 2003 r. stanowiły 0,7% ogółu wydatków budżetowych. Mimo że w porównaniu do 2002 r. wzrosły dwukrotnie, i tak stanowią znikomy procent wydatków ogółem. Przeznaczanie zbyt małych środków na szkolenia powoduje ograniczenie możliwości podnoszenia merytorycznych i zawodowych kwalifikacji pracowników izb, a także ograniczenie udziału pracowników w szkoleniach organizowanych przez izby i inne podmioty, co przy rozszerzeniu zakresu zadań realizowanych przez izby oraz zmianie przepisów wydaje się być zjawiskiem wysoce niepokojącym. Ponadto szkoleniami należy także objąć nowo przyjmowanych pracowników.

Plan wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, według planu po zmianach, w kwocie 1 759 tys. zł został wykonany w kwocie 1 755 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu, natomiast w porównaniu do roku poprzedniego wykonanie było niższe o 5,2%.

W 2003 r. środki przeznaczono przede wszystkim na zakupy inwestycyjne dotyczące zakupu zestawów komputerowych, notebooków, drukarek, telefaksu wielofunkcyjnego, kserokopiarek, centrali telefonicznych, licencji na programy komputerowe, sprzętu biurowego oraz samochodów służbowych. Przeprowadzono niezbędne inwestycje związane z wykonaniem instalacji c.o., modernizacją centrali telefonicznej, sieci logicznej, komputerowej oraz robotami budowlano-remontowymi pomieszczeń biurowych.

Stan zobowiązań na koniec 2003 r. wyniósł ogółem 4 562 tys. zł. Zobowiązania ogółem dotyczyły w głównej mierze dodatkowego wynagrodzenia rocznego, naliczonych składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, zakupu energii i wody, opłat za internet, telefony, przesyłki pocztowe. Zobowiązania wymagalne na koniec roku budżetowego nie wystąpiły.

W 2003 r. trzynastcie izb prowadziło „gospodarkę pozabudżetową” w formie środka specjalnego, z którego finansowana była:

- 1) działalność szkoleniowa - organizowanie szkoleń, kursów i seminariów jedno - lub kilkudniowych dla radnych i pracowników jst i ich jednostek organizacyjnych oraz dla pracowników izb,
- 2) działalność informacyjna - wydawanie przez izby biuletynów, informatorów i innych publikatorów oraz materiałów szkoleniowych, przekazywanie informacji pocztą elektroniczną, zamieszczanie biuletynów w witrynach internetowych oraz zakup wydawnictw.

Uzyskane w 2003 r. przychody w kwocie 3 503 tys. zł (w 2002 r. - 3 295 tys. zł) stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa oraz odsetki od rachunku bankowego. Poniesione wydatki w kwocie 3 272 tys. zł (w 2002 r. - 3 261 tys. zł) dotyczyły kosztów związanych z organizacją szkoleń, opracowaniem biuletynów, wydawnictw i materiałów szkoleniowych oraz zakupem sprzętu komputerowego.

W 2003 r. izby dokonały, ze środków specjalnych, wpłaty do budżetu państwa w wysokości 168 tys. zł wykonanych wpływów. Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 343 tys. zł. Dane w zakresie wykonania planu finansowego środków specjalnych w 2003 r. przedstawiono poniżej.

Wykonanie planu finansowego środków specjalnych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2002			2003			
	Plan	Wykonanie	3:2	Plan	Wykonanie	6:5	6:3
	w tys. zł		%	w tys. zł		%	%
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Stan środków obrotowych na początek roku	78	78	100,0	112	112	100,0	144,5
w tym:							
- normatywny stan zapasów materiałowych	-	-	x	-	-	x	x
2. Przychody	3 140	3 295	104,9	3 214	3 503	109,0	106,3
3. Wydatki bieżące	2 902	3 028	104,4	2 846	2 869	100,8	94,7
w tym:							
- wpłata do budżetu państwa	625	658	105,3	160	168	105,0	25,5
4. Wydatki majątkowe §§ 6090, 6100	244	233	95,3	404	403	99,8	173,1
5. Stan środków obrotowych na koniec roku (poz. 1+2-3-4)	71	112	156,4	75	343	457,3	307,1
w tym:							
- normatywny stan zapasów materiałowych	-	-	x	-	-	x	x

9. **Zatrudnienie, płace i kwalifikacje**

9.1. **Zatrudnienie i płace**

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r., w regionalnych izbach obrachunkowych zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło **1 355 pracowników** i było wyższe o 11 osób w porównaniu do 2002 r. Z ogólnej liczby pracowników, 1 077 osób (79,5%)

posiadało wykształcenie wyższe. Największą grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

W 2003 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 84 pracowników (w 2002 r. - 116, w 2001 r. - 74, w 2000 r. - 134, w 1999 r. - 233, a w 1993 r. - 66). W 2003 r. z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy w izbach - 71,4% stanowili inspektorzy wydziałów kontroli oraz informacji, analiz i szkoleń. Jest to zjawisko niepokojące z tego względu, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat. Stąd też, jakiegokolwiek zmiany utrudniają przygotowanie fachowej kadry i zmuszają do ciągłego przyuczania nowo przyjmowanych pracowników do pełnienia obowiązków służbowych.

Podobnie jak w latach poprzednich, przyczynami rozwiązania stosunku pracy z pracownikami były propozycje lepiej płatnej pracy otrzymane z innych instytucji państwowych i samorządowych, a zmiany w przepisach ustawy o finansach publicznych, dotyczące kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego, stworzyły, na rynku pracy, zapotrzebowanie na pracowników posiadających takie kwalifikacje. Z powyższych przyczyn pracodawcę zmieniło 45% inspektorów. Ponadto, przyczynami zmian w zatrudnieniu było nabycie uprawnień do emerytury lub renty, urlop wychowawczy, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz nie przedłużenie umowy o pracę na czas określony z inspektorami, których cechowała zbyt niska wiedza zawodowa, niechęć do podnoszenia kwalifikacji oraz brak predyspozycji do pracy zespołowej.

Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami były porozumienia stron. Dane o zatrudnieniu i płacach w regionalnych izbach obrachunkowych prezentuje poniższe zestawienie.

Zatrudnienie i płace w regionalnych izbach obrachunkowych w 2003 r.

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31.12.2002	w tym:		Średnie zatrudnienie inspektorów ¹⁾	Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników ogółem	w tym: średnie miesięczne wynagrodzenie inspektora ¹⁾	Liczba nieetatowych członków kolegium
		z wykształceniem wyższym	3:2 %				
1	2	3	4	5	6	7	8
1993	936	691	73,8	399	x	501	10
2002	1 344	1 041	77,5	769	2 708	2 362	30
2003	1 355	1 077	79,5	791	2 901	2 471	28

¹⁾ dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz wydziału informacji analiz i szkoleń

W 2003 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników ogółem wynosiło 2 901 zł, w tym inspektorów - 2 471 zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 2 202 zł.

9.2. Kwalifikacje

W 2003 r. 226 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego:

- 88 pracowników na studiach wyższych,
- 53 pracowników na studiach podyplomowych,
- 5 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,

- 80 pracowników w innych formach doksztalcania, którymi były m. in.: studia doktoranckie oraz kursy z zakresu rachunkowości budżetowej i kontroli wewnętrznej jednostek sektora finansów publicznych organizowane przez Stowarzyszenie Księgowych w Polsce.

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1999 - 2003 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31.12.2003 r.

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31.12.2003	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:				
			studia wyższe	studia podyplomowe	aplikacje	uprawnienia biegłych księgowych	inne
1993	x	23	5	1	0	1	16
1994	x	52	1	38	0	0	13
1995	x	150	3	67	0	0	80
1996	x	97	3	23	0	0	71
1997	x	87	8	22	3	1	53
1998	x	109	16	19	3	0	71
1999	1 301	126	39	17	3	0	67
2000	1 346	147	79	17	10	0	41
2001	1 363	155	90	21	9	0	35
2002	1 344	194	91	29	8	0	66
2003	1 355	226	88	53	5	0	80

Poza wyżej wymienionymi formami podnoszenia kwalifikacji pracownicy (szczególnie członkowie kolegium, inspektorzy wydziałów kontroli oraz wydziałów informacji, analiz i szkoleń) poszerzali swoje kwalifikacje zawodowe w ramach szkoleń organizowanych przez izby. Konieczność doksztalcania i doskonalenia zawodowego pracowników regionalnych izb obrachunkowych wynika przede wszystkim z charakteru wykonywanej pracy, rozszerzania zakresu zadań oraz częstych zmian przepisów prawnych.

W 2003 r. liczba szkoleń pracowników, organizowanych przez izby samodzielnie oraz z innymi podmiotami, wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 70 i wyniosła 232. W szkoleniach uczestniczyło łącznie 2 936 osób, a więc o 1 175 więcej niż w 2002 r.

Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb w latach 1993, 2002 i 2003 prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2002 i 2003

Lata	Ogółem		Szkolenia przeprowadzone przez rio			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	128	2 109	45	1 382	83	727
2002	162	1 761	51	1 345	111	416
2003	232	2 936	95	2 337	137	599

Tematyka organizowanych szkoleń obejmowała między innymi zagadnienia:

- kontroli koordynowanych w zakresie wykorzystania dotacji na realizację zadań publicznych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych oraz wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązków w zakresie kontroli finansowej,

- nowych form sporządzania protokołu z kontroli kompleksowej,
- kompetencji starosty jako reprezentanta Skarbu Państwa,
- planów wieloletnich, ich uchwalania, szczegółowości oraz powiązania z budżetem jednostek samorządu terytorialnego na dany rok,
- sposobu ustalenia i wykazywania w sprawozdawczości skutków obniżenia górnych stawek oraz udzielonych ulg, umorzeń, odroczeń i zwolnień w podatkach samorządowych,
- najczęściej występujących naruszeń dyscypliny finansów publicznych,
- przeciwdziałania wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł,
- stosowania w praktyce przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- ewidencji środków pomocowych,
- bilansu zasobów i potrzeb samorządów w związku z udostępnieniem funduszy strukturalnych,
- audytu informatycznego,
- instytucji pożytku publicznego w świetle najnowszych uregulowań prawnych,
- zasad wykonywania kontroli formalno - rachunkowej sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
- kształtowania interpersonalnych stosunków w zespołach pracowniczych,
- procedury podejmowania uchwał w sprawie zmian w budżecie,
- zarządzania projektami UE - opracowania projektu, konstrukcji budżetu, rozliczania i monitoringu.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, przedstawicieli Ministerstwa Finansów (m. in. Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych, Biura ds. Dyscypliny Finansów Publicznych, Wydziału Kontroli i Współpracy z Instytucjami Obowiązanymi w Departamencie Informacji Finansowej), Urzędu Zamówień Publicznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, pracowników wyższych uczelni, biegłych rewidentów, pracowników Centrum Szkoleń Administracji Publicznej, Centrum Promocji Informatyki oraz Centrum Badań Euroregionalnych PAN.

10. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (zwana dalej KR RIO) powstała na mocy art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wprowadzonego nowelizacją z dnia 20 sierpnia 1997 r.²⁹ Krajowa Rada rozpoczęła działalność w styczniu 1998 r. Zadania określone w art. 25a ustawy o rio Krajowa Rada realizuje na swoich posiedzeniach plenarnych, poprzez działalność przewidzianych w regulaminie komisji oraz poprzez działania przewodniczącego Rady i jego zastępców. Są one następujące:

- reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa,

²⁹ Ustawa o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 113, poz. 734).

- przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową,
- przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby,
- upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb,
- uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb,
- koordynowanie planów i programów kontroli,
- przedkładanie corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do 30 czerwca, sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby (w sumie 32 osoby). Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz przewodniczący, wybierany na dwuletnie kadencje spośród jej członków. Jego dwaj zastępcy wybierani są według tych samych zasad.

Krajowa Rada swoje zadania ustawowe realizuje w oparciu o regulamin, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji:

- Legislacji i Orzecznictwa,
- Koordynacji Kontroli,
- Analiz Budżetowych,
- do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Szkoleń, Informacji i Promocji.

W 2003 r. odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO (16 - 17 stycznia, 20 - 22 maja, 25 - 26 września oraz 18 grudnia). W trakcie pierwszego posiedzenia KR RIO przyjęła stanowisko w sprawie nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (druk sejmowy nr 1097), w którym szczegółowo odniosła się do zawartych w projekcie zmian, a także zaproponowano uzupełnienie nowelizacji o zapisy dotyczące uprawnień kontrolnych inspektorów rio (dotychczas regulacje te były zawarte w rozporządzeniu wykonawczym) oraz wprowadzenie raportów o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (ta ostatnia propozycja została przyjęta przez Sejm w nowelizacji z dnia 24 lipca 2003 r. jako art. 10a ustawy o rio).

Krajowa Rada przyjęła też stanowisko w sprawie inicjatywy zmiany art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych. Stanowisko to wynikało z głębokiego przekonania członków KR RIO, iż przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, należy dokonać zmian w przepisach regulujących zasady określania progu długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 114 ustawy o finansach publicznych) i dopuszczając obciążenia budżetów jst spłatą zobowiązań w danym roku budżetowym (art. 113 ustawy o finansach publicznych). W stanowisku zaproponowano rozszerzenie obu artykułów poprzez dodanie nowych ustępów, umożliwiających niezaliczanie do długu publicznego tzw. kredytów pomostowych niezbędnych na realizację inwestycji, dla których istnieje przyrzeczenie środków z funduszy strukturalnych i spójności Unii Europejskiej. Stanowisko to zostało przekazane Ministrowi Finansów i - po przejściu najpierw przez resort - zgłoszone jako inicjatywa rządowa i uchwalone przez Sejm jako zmiany w art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych w kwietniu 2003 r.

W odrębnym stanowisku, Krajowa Rada ustosunkowała się także do przygotowanego przez Ministerstwo Finansów projektu ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, który to projekt oceniła krytycznie.

W trakcie drugiego posiedzenia w maju 2003 r. Krajowa Rada przyjęła projekt *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku* dla Sejmu i Senatu, a także wnioski do projektu budżetu państwa na 2004 r. w części 80, obejmującej regionalne izby obrachunkowe.

Komisja Koordynacji Kontroli przedstawiła informację o zakończonej kontroli zadłużenia jst przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe i Najwyższą Izbę Kontroli w ramach skoordynowanych i uzgodnionych zasad oraz uzgodnionego programu kontroli.

Posiedzenie KR RIO we wrześniu 2003 r., poświęcone było uchwalonej dnia 24 lipca 2003 r. obszernej nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wynikających z niej niezbędnych działań merytorycznych i organizacyjnych poszczególnych izb. Członkowie KR RIO zapoznali się także z projektem ustawy o finansach publicznych oraz nowym projektem ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

Ostatnie w 2003 r. posiedzenie KR RIO w grudniu poświęcone było w całości zapoznaniu się z projektami czterech rozporządzeń wykonawczych związanych z nowelizacją ustawy o rio (z dnia 24 lipca 2003 r.) oraz przygotowaniu propozycji zmian do nich. Były to projekty rozporządzeń:

- 1) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej,
- 2) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej,
- 3) Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania prezesa, zastępcy prezesa, etatowych członków kolegium i pozostałych pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb,
- 4) Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

W 2003 r. odbywały się także posiedzenia stałych komisji Rady oraz okresowe spotkania naczelników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz wydziałów informacji analiz i szkoleń, skoordynowane przez właściwe komisje Krajowej Rady.

Od 2002 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych współpracuje, na zaproszenie przewodniczącego, z Sejmową Komisją Kontroli Państwowej (współpracę taką umożliwił zmieniony regulamin Sejmu). 4 marca 2003 r. przewodniczący KR RIO złożył Komisji informację o działalności kontrolnej w 2002 r. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisja do Spraw Kontroli Państwowej na wspólnym posiedzeniu w dniu 16 października 2003 r. rozpatrzyły i przyjęły przedłożone Sejmowi *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku*. W pierwszej połowie 2003 r. przedstawiciele KR RIO brali udział w pracach Sejmowej Podkomisji do spraw nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. 28 listopada 2003 r. podpisano porozumienie o współpracy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Regionalne izby obrachunkowe realizując porozumienie podpisane z Najwyższą Izbą Kontroli, przeprowadziły wspólnie z NIK w 2002 r. skoordynowaną kontrolę jednostek

samorządu terytorialnego, której celem było ustalenie i ocena stanu zadłużenia jst i ich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (poziom, dynamika, struktura i przyczyny zadłużenia, zaciąganie i spłata zobowiązań, przeznaczenie środków z zaciągniętych zobowiązań). Kontrolą objęto 242 (w tym regionalne izby obrachunkowe skontrolowały 146 jst) jednostki samorządu terytorialnego o bardzo zróżnicowanym poziomie zadłużenia. Dodatkowo ustalono stan zadłużenia 344 (w tym regionalne izby obrachunkowej skontrolowały 178 jednostek) samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną. Ze strony KR RIO kontrola przygotowana była przez Komisję Koordynacji Kontroli. W marcu 2003 r. został opublikowany wspólny raport z tej kontroli.

W ramach porozumienia KR RIO z Urzędem Zamówień Publicznych Komisja Legislacji i Orzecznictwa współpracowała z Urzędem nad projektem nowej ustawy - Prawo zamówień publicznych, ostatecznie przyjętej przez Sejm w marcu 2004 r. Natomiast Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji wspólnie z Urzędem Zamówień Publicznych przygotowała w IV kwartale 2003 r. program szkoleń dla pracowników jst i pracowników rio z zakresu Prawa zamówień publicznych, przewidywany do realizacji w 2004 r., niezwłocznie po uchwaleniu tej ustawy.

W dniach 18 i 19 września 2003 r. odbyło się spotkanie (w Goławicach) kierownictwa NIK z prezesami regionalnych izb obrachunkowych, w trakcie którego omówiono: realizację porozumienia NIK i KR RIO z 18 lutego 2002 r., doświadczenia z przeprowadzonych wspólnie uzgodnionych kontroli, a także najważniejsze ustalenia pokontrolne dotyczące jst będące wynikiem kontroli przeprowadzonych przez NIK i RIO. Przedyskutowano propozycje tematyki i programów kontroli wspólnie realizowanych w 2004 r. Departament Strategii Kontrolnej NIK zaprezentował „Podręcznik kontrolera”. Przedstawiciele NIK i KR RIO ocenili pozytywnie efekty współpracy w latach 2002 i 2003.

Krajowa Rada - od początku działalności - ściśle współpracuje z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych. W 2003 r., Ministerstwo Finansów przystąpiło do realizacji Umowy Bliźniaczej (Twinning Project) PL/IB/02/FI/03 w ramach projektu PHARE Jednolity System Zarządzania Finansami Publicznymi. Umowa została zawarta między Ministerstwem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Gospodarki, Finansów i Przemysłu Republiki Francji. Celem projektu jest m. in. wypracowanie efektywnych standardów i procedur zarządzania środkami publicznymi oraz stworzenie opartego na nich jednolitego systemu zarządzania finansami publicznymi. W związku z porozumieniem KR RIO i Ministerstwa Finansów z dnia 28 września 1999 r. i porozumieniem z dnia 6 grudnia 2001 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych została poproszona o wyznaczenie osób do współpracy przy realizacji tego projektu w ramach Komponentu B Projektu (komponent ten prowadzony jest przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego). KR RIO wyznaczyła jednego przedstawiciela do Komitetu Sterującego projektem oraz trzech przedstawicieli do Grupy Roboczej. Ogólnym celem projektu (Komponent B) jest dostarczenie polskiej administracji publicznej, odpowiedzialnej za zarządzanie, nadzór i kontrolę nad środkami publicznymi, skutecznych i rzetelnych narzędzi do sterowania i monitoringu systemu finansów publicznych, wypracowanych wspólnie z ekspertami francuskimi.

W ramach projektu planowane jest wdrożenie systemu informatycznego, który uzupełni zakres informacyjny gromadzonych obecnie danych w Ministerstwie Finansów oraz regionalnych izb obrachunkowych (m. in. o bilans skonsolidowany jst, dane i informacje z projektów uchwał budżetowych) oraz pozwoli na bieżącą analizę stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego, w tym poziomu zadłużenia, prognozowanie skutków podejmowanych decyzji, symulowanie wyników zmian systemowych z wykorzystaniem nowoczesnych metod i narzędzi analitycznych poprawiających jakość i skracających czas uzyskiwania wyników. Dodatkowo planowane jest wdrożenie modułu, który umożliwi analizę zagrożeń sytuacji finansowej jednostek samorządowych, m. in. na podstawie analizy przepływu strumieni środków finansowych w samorządzie oraz innych informacji w zakresie gospodarki finansowej (w szczególności realizacji budżetów jst) tzw. system wskaźników ostrzegawczych. Prace związane z projektem kontynuowane są w 2004 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jest dysponentem części 80 budżetu państwa (regionalne izby obrachunkowe) i sprawuje nadzór nad działalnością rio. Kontakty zarówno KR RIO jak i poszczególnych izb z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji mają charakter ciągłej współpracy w sprawach finansowych i administracyjno - organizacyjnych. W roku 2003 szczególne znaczenie miała współpraca związana z wdrażaniem nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W 2003 r. Krajowa Rada koordynowała i organizowała znaczną część działań związanych z 10-leciem działalności regionalnych izb obrachunkowych w Polsce. Z tej okazji wybity został medal okolicznościowy oraz wydano monografię pt. Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003. W dniu 21 października 2003 r., wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, zostało przygotowane uroczyste spotkanie, podczas którego pracownicy regionalnych izb obrachunkowych uhonorowani zostali odznaczeniami państwowymi. W spotkaniu wziął udział Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz zaproszeni goście.

W roku 2003 koszty działalności KR RIO wyniosły 52 tys. zł. Z kwoty tej sfinansowano przygotowanie i koszty wydruku *Sprawozdania ...* dla Sejmu i Senatu, koszty wytłoczenia medali z okazji 10-lecia regionalnych izb obrachunkowych i koszty związane z monografią poświęconą działalności regionalnych izb obrachunkowych. Pozostałe wydatki związane były ze szkoleniami organizowanymi przez KR RIO, kosztami biurowymi i kosztami podróży. Członkowie KR RIO nie pobierają żadnych diet.

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym, którym jest dr Bogdan Cybulski, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, (ul. Ofiar Oświęcimskich 5, 50-069 Wrocław, wroclaw@rio.gov.pl). Zastępcy przewodniczącego: dr Marek Poniowski, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (ul. Lubomelska 1-3, 20-914 Lublin, lublin@rio.gov.pl) i dr Stanisław Srocki, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, (ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok, bialystok@rio.gov.pl). Odpowiedzialnym za przygotowanie *Sprawozdania ...* dla Sejmu i Senatu, z ramienia KR RIO, jest przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych, Tadeusz Dobek, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (ul. Św. Trójcy 35, 85-224 Bydgoszcz, bydgoszcz@rio.gov.pl).

11. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych

Rok 2003 był pierwszym „pełnym” rokiem budżetowym samorządu terytorialnego obecnej kadencji - pełnym, ponieważ obejmował on cały cykl budżetowania, tj. opracowywania projektu budżetu, jego uchwalania i wykonywania, a w tym zmian budżetu oraz zmian w budżecie dokonywanych w trakcie roku budżetowego. Podstawową cechą tej kadencji jest nowy, spowodowany bezpośrednimi wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów, ustrój gmin i miast. Cecha ta miała swe odzwierciedlenie także w sferze finansów komunalnych. Zwiększyła się bowiem liczba sporów pomiędzy radami a wójtami, burmistrzami i prezydentami, między innymi o kształt uchwalanych budżetów. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych ponawia w związku z tym wnioski zgłoszone w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi i Senatowi w ubiegłych latach. W szczególności dotyczy to wniosków odnoszących się do procedury opracowywania i uchwalania budżetów samorządowych, postępowania nadzorczego, obowiązku publikowania uchwał budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu.

1. Reprezentacja rady gminy w postępowaniu przed organem nadzoru

W myśl art.18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium regionalnej izby obrachunkowej ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu określonego w art. 1 ust. 2, którego sprawa jest rozpatrywana.

Podmioty określone w art. 1 ust. 2 to jednostki samorządu terytorialnego, związki komunalne, stowarzyszenia gmin itp. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych nie określa, który organ reprezentuje dany podmiot. Zgodnie z ustawami regulującymi ustrój samorządu terytorialnego reprezentowane są one przez wójta, burmistrza, prezydenta, starostę i marszałka. Z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wójt reprezentuje gminę na zewnątrz. Natomiast z art. 19 ust. 2 ustawy wynika, że zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Zatem przewodniczący nie reprezentuje rady na zewnątrz. Wątpliwości budzi zatem zagadnienie, kto reprezentuje radę gminy w postępowaniach, w których rada pozostaje w konflikcie z organem wykonawczym np. w sprawach toczących się przed organami nadzoru nad samorządem terytorialnym. Typowym przykładem takiego konfliktu jest sprawa zgodności, bądź niezgodności z prawem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Kolegium regionalnej izby obrachunkowej badając taką uchwałę zobowiązane jest ustalić, czy nieudzielenie absolutorium było spowodowane negatywną oceną wykonania budżetu, czy też innymi przyczynami niezwiązanymi z wykonaniem budżetu. Absolutorium, zwłaszcza uchwała o jego nieudzieleniu, jest wolą organu stanowiącego i dlatego logiczne byłoby, aby gminę reprezentował również przedstawiciel rady. Nowelizacja art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z 2001 r. (art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁰

³⁰ Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.

podkreślająca, iż „zadaniem przewodniczącego rady jest **wyłącznie** organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady” spowodowała, że nie może on reprezentować rady z racji pełnionej funkcji. Termin powiadomienia gminy o posiedzeniu kolegium badającym uchwałę absolutoryjną jest na ogół krótki i rada gminy nie jest w stanie zebrać się i podjąć uchwały upoważniającej określone osoby do jej reprezentacji. Powoduje to, iż organ nadzoru może wzywać przewodniczącego do udziału w posiedzeniu jedynie na podstawie przepisów działu II rozdz. 5 kpa o rozprawie i o świadkach. Konsekwencją są dalsze komplikacje związane m. in. z koniecznością pokrycia kosztów stawiennictwa na rozprawę (art. 56 §1 kpa), gdy tymczasem przewodniczący rady pozostającej w sporze z organem wykonawczym powinien być stroną postępowania a nie świadkiem w sprawie.

2. Opinie o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi

Zgodnie z art. 43 pkt 19 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³¹ dokonano zmiany art. 28a ustawy o samorządzie gminnym poprzez wprowadzenie w ustępie czwartym wymogu, zgodnie z którym rada gminy, przed powzięciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta winna zapoznać się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. Obowiązek ten w sposób doskonały komplikuje procedowanie rady w tej sprawie oraz postępowanie nadzorcze wobec uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Organ nadzoru - regionalna izba obrachunkowa - zmuszony jest bowiem do dwukrotnego zajmowania stanowiska w tej samej sprawie; raz wydając opinię o uchwale, w której rada odmówiła udzielenia absolutorium oraz ponownie, podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do tej samej uchwały. Opinię o takiej uchwale wydaje skład orzekający w terminie 14 dni (art. 13 w związku z art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Radzie przysługuje odwołanie od opinii do pełnego składu kolegium izby, które winno być rozpatrzone w terminie następnych 14 dni (art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Tymczasem ogólny, trzydziestodniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ma zastosowanie także do uchwał o nieudzieleniu absolutorium (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W praktyce omawiane uregulowanie prowadzi to do dwukrotnego orzekania w tej samej sprawie przez ten sam organ - raz w formie niewiążącej opinii i drugi raz w formie rozstrzygnięcia nadzorczego i jest całkowicie niezrozumiałe przez działaczy i pracowników samorządowych.

3. Dług publiczny - problemy definicji

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych państwowy dług publiczny stanowi nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Przepisy ustawy nie odnoszą się do zakresu i sposobu eliminowania przepływów finansowych, jakie niewątpliwie mają miejsce w sektorze, w tym w sektorze samorządowym. Ustawowo określone rodzaje zobowiązań, wyczerpujących pojęcie państwowego długu publicznego ograniczają się jedynie do wymieniana w art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

³¹ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

tytułów dłużnych, których zasady klasyfikacji, zgodnie z dyspozycją ustawy określono w przepisach wykonawczych. Zastosowana w przepisach wykonawczych do ustawy klasyfikacja tytułów dłużnych (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego³², poprzez wyróżnienie kategorii „inne zobowiązania (wymagalne)” wprowadza niespójny z ustawą podział uwzględniający zobowiązania pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, który zgodnie z przekazaną interpretacją obejmuje m. in. zobowiązania zakładów budżetowych.

W przepisach ustawy o finansach publicznych pojęcie „państwowy dług publiczny” postrzegane jest w niejednorodnym zakresie. Dla potrzeb określenia relacji do PKB (art. 12 ust.1 pkt 2) wyróżniono pojęcie kwota państwowego długu publicznego i łączna kwota państwowego długu publicznego. Zauważyć należy, że dalsze przepisy ustawy (art. 36 oraz art. 114) odnoszą się odpowiednio do pojęć: łączna kwota państwowego długu publicznego, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego, co wskazuje na konieczność objęcia przepisami ustawy pojęcia łączna kwota długu. Nawet, jeżeli pojęcie to ma charakter techniczny wskazujący jedynie na sposób obliczenia kwoty długu - wymagane jest ustawowe określenie zakresu sumowania, w tym sposobu eliminowania przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Ustawa o finansach publicznych nie określiła ram przynależności jednostek sektora finansów publicznych do odpowiedniego przedziału klasyfikacji. Następnym powyzszej sytuacji jest:

- dwupodział (jednostki sektora rządowego i jednostki sektora samorządowego) w rozporządzeniu z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego,
- trójpodział (grupa I, grupa II i grupa III) w formularzach sprawozdawczych Rb-Z i Rb-N stanowiących załączniki do rozporządzenia MF z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³³ i rozporządzenia MF z 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych³⁴.

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają wprost rodzaju zobowiązań, jakie celem finansowania zadań mogą zaciągać jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie uregulowania rozdziału 4, działu II ustawy odnoszą się do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, niemniej nie określają wprost, że te formy wyczerpują możliwość zaciągania zobowiązań przez podmioty sektora finansów publicznych. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego, występując w roli podmiotów poszukujących sposobu finansowania zadań, korzystają z innych form finansowania, w tym oferowanych przez instytucje finansowe lub podmioty gospodarcze, wykorzystują argument, że form tych nie wykluczają ustawy, a w świetle ustawy o finansach publicznych, formy te nie wyczerpują cech określonych w ustawie tytułów dłużnych. Aktualne przepisy nie zabraniają jednostkom samorządu terytorialnego na zawieranie umów na dostawy, roboty, usługi, z odroczonym terminem płatności, np. na okres 7 - 10 lat, a zobowiązania wynikające z tych umów nie mieszczą się katalogu zobowiązań tych jednostek.

³² Dz. U. Nr 38, poz. 364.

³³ Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. Nr 148, poz. 1653.

Brak jest spójności terminologicznej w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych ze względu na rodzaj i okres zapadalności, określonej w przepisach wykonawczych do ustawy. Zauważyć należy, że terminologia zastosowana w przepisach wykonawczych do ustawy ujawnia niejednolity zakres stosowanych pojęć. I tak np. zgodnie z § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych, przez pożyczki należy rozumieć również umowy leasingu finansowego, umowy sprzedaży na raty oraz papiery wartościowe (...). Tak szerokie ujęcie tytułu dłużnego nie znajduje odbicia w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Postrzegana przez izby niespójność terminologiczna dotyczy także pojęcia „zobowiązania długoterminowe, którego jednolitej definicji nie można ustalić w oparciu o powołane przepisy wykonawcze do ustawy. Brak ustawowej definicji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym jednolitych zasad ich klasyfikacji, a także brak jednoznacznego określenia rodzajów zobowiązań jakie mogą zaciągać jednostki sektora finansów publicznych utrudnia prawidłowe monitorowanie i ocenę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

4. Zadłużenie związków komunalnych

Związki międzygminne oraz związki powiatów powoływane są w celu wspólnego wykonywania zadań gmin, bądź powiatów i tworzone są na podstawie uchwał rad zainteresowanych gmin, powiatów. Z dniem ogłoszenia statutu na związki przechodzą prawa i obowiązki gmin, powiatów związane z wykonywaniem przekazanych im zadań. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, co ułatwia mu uczestnictwo w obrocie gospodarczym, w tym także zaciąganie kredytów i pożyczek. Tworzenie i funkcjonowanie związków uregulowane zostało zarówno ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jak i ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, w których ustawodawca określił, iż do gospodarki finansowej związków stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin lub powiatów. Jednostki te zatem przygotowują projekt budżetu, uchwalają go i wykonują zgodnie z zasadami ujętymi w ustawie o finansach publicznych oraz innymi przepisami o gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Od 2001 r., tj. wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej związki międzygminne i związki powiatów składają sprawozdania ze swej działalności. Do związków jednostek samorządu terytorialnego mają również zastosowanie przepisy art. 11 ust. 1 - 3 - ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Przywołane wyżej przepisy nie rozstrzygają jednak, czy do związków tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego stosuje się także przepis art. 114 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych dotyczący kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten w obecnym brzmieniu jest różnie interpretowany. W dostępnych w tej sprawie opiniach pojawiają się różne poglądy, np. że:

- kwota zadłużenia 60% w stosunku do dochodów dotyczy jedynie jednostek samorządu terytorialnego, ich organów oraz podległych tym organom jednostek organizacyjnych, a do takich nie zalicza się związków międzygminnych i związków powiatów,

- zadłużenie związku powinno obciążać jednostki (gminy, powiaty) będące członkami związku a nie sam związek,
- kwota zadłużenia powinna obciążać związek.

Postuluje się zatem by dokonać zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych i związków powiatów, by przepisy te w sposób jednoznaczny regulowały obowiązek przestrzegania ustalonego limitu zadłużania się przez te jednostki.

5. Ograniczenie wysokości rocznych spłat kredytów a restrukturyzacja zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego

Stosownie do treści 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. Upraszczając, regulacja ta ustala granicę wielkości spłat zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego do 15% dochodów budżetu. Jest to drugie, obok art. 114, określającego łączną wielkość długu na koniec roku budżetowego, ograniczenie związane z możliwością zadłużania się jst. O ile jednak ograniczanie poziomu zaciągania zobowiązań wynika z konieczności finansowego zabezpieczenia działalności jednostki i znajduje oparcie w regulacjach Konstytucyjnych (art. 216)³⁵, o tyle trudno znaleźć uzasadnienie dla ograniczania możliwości spłat istniejącego zadłużenia.

Oczywistym jest, że jeżeli jednostka samorządu terytorialnego pragnie zredukować swoje zadłużenie, przepisy prawa nie powinny jej tego utrudniać. Dotychczasowe doświadczenia wskazują raczej, iż jednostki zdecydowanie chętniej zadłużają się niż spłacają zaciągnięte zobowiązania.

Obecnie wiele jednostek samorządu terytorialnego zbliża się, bądź przekroczyło już limit zadłużenia, o którym mowa w art. 114. W trosce o uchronienie jednostek przed zapaścią finansową, organy samorządu często decydowały się na kosztowne społecznie oszczędności, w celu drastycznego zmniejszenia ciężącego na jednostce zadłużenia. Redukcja zadłużenia była jednak poważnie utrudniona w wyniku konieczności przestrzegania limitów spłat, o których mowa w art. 113.

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia przy okazji prób restrukturyzacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki, które chcą zrestrukturyzować swoje zadłużenie, np. zaciągnąć nowe kredyty na spłatę zaciągniętych wcześniej (droższych) nie mogą tego dokonać, bowiem spłata „drogiego kredytu” musi mieścić się w limicie określonym w art. 113. Cała operacja musi być więc rozłożona na kilka lat co w oczywisty sposób zwiększa koszty.

³⁵ W myśl art. 216 Konstytucji RP, nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Zwraca również uwagę fakt, iż sam ustawodawca przewiduje w art. 65 ustawy o finansach publicznych możliwość udzielania z budżetu państwa pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego. W praktyce może wystąpić problem, w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego ma uregulować przeterminowane zobowiązania ze środków pozyskanych z budżetu państwa, skoro może spłacać swoje zobowiązania jedynie do wysokości 15% dochodów budżetu.

W świetle powyższych argumentów uznać należy regulację art. 113 za niesprzyjającą dobru finansów publicznych i w konsekwencji postulować jej zmianę poprzez wskazanie, iż ograniczenia w niej zawarte nie mają zastosowania do spłat kredytów związanych ze zmniejszeniem ogólnego zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2003 roku

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2002 r.	Ogółem w 2003 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	2 938	2 956	-	2 517	439	288	102	49	48	1
2	zmian budżetu	60 621	63 409	38 560	62 336	1 004	544	289	164	124	40
3	absolutorium dla zarządu:	2 952	2 946	-	2 900	46	30	2	12	1	11
	- w sprawie udzielenia	2 899	2 928	-	2 893	35	28	2	3	1	2
	- w sprawie nieudzielenia	53	18	-	7	11	2	-	9	-	9
4	procedury uchwalania budżetu	284	702	4	652	50	16	4	30	22	8
5	układu wykonawczego budżetu jst	8 142	8 228	8 228	8 063	164	118	26	19	13	6
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd	125	115	3	111	4	2	2	-	-	-
7	zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	4 508	5 566	24	5 329	237	34	84	119	16	103
8	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę	870	1 065	2	1 012	53	11	14	28	7	21
9	udzielania poręczeń majątkowych	326	377	53	346	30	3	6	21	3	18
10	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	398	530	22	502	28	9	9	10	2	8
11	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych	639	638	52	563	75	9	9	57	21	36
12	uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych	604	703	69	694	8	5	1	2	-	2
13	podatków i opłat lokalnych	13 565	18 066	-	16 394	1 671	328	365	949	695	254
14	pozostałe uchwały	8 113	7 830	2 059	7 647	180	28	29	123	32	91
	Ogółem	104 085	113 131 ¹⁾	49 076	109 066	3 989 ²⁾	1 425	942	1 583	984	599

¹⁾ w tym 76 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2002 r., a zbadanych w 2003 r.

²⁾ w tym 39 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2003 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	³⁾	x	³⁾	x
2	2002	104 085	100 826	96,9	3 215	3,1	1 355	1,3	675	0,6	1 185	1,1	659	0,6	526	0,5
3	2003	113 131¹⁾	109 066	96,4	3 989²⁾	3,5	1 425	1,3	942	0,8	1 583	1,4	984	0,9	599	0,5
<i>z tego:</i>																
	gminy	90 800	87 246	96,1	3 494	3,8	1 218	1,3	829	0,9	1 411	1,6	904	1,0	507	0,6
	powiaty	13 951	13 637	97,7	304	2,2	133	1,0	74	0,5	97	0,7	45	0,3	52	0,4
	miasta na prawach powiatu	5 925	5 779	97,5	140	2,4	46	0,8	26	0,4	65	1,1	32	0,5	33	0,6
	województwa	1 507	1 494	99,1	13	0,9	4	0,3	3	0,2	6	0,4	2	0,1	4	0,3
	związki międzygminne	948	910	96,0	38	4,0	24	2,5	10	1,1	4	0,4	1	0,1	3	0,3

¹⁾ w tym 76 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2002 r., a zbadanych w 2003 r.

²⁾ w tym 39 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności

³⁾ brak danych

Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2003 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	¹⁾	x	¹⁾	x
2	2002	2 938	2 542	86,5	396	13,5	257	8,7	79	2,7	60	2,0	60	2,0	-	x
3	2003	2 956	2 517	85,1	439	14,9	288	9,7	102	3,5	49	1,7	48	1,6	1	0,0
<i>z tego:</i>																
	gminy	2 405	2 029	84,4	376	15,6	247	10,3	90	3,7	39	1,6	39	1,6	-	x
	powiaty	306	263	85,9	43	14,1	29	9,5	6	2,0	8	2,6	8	2,6	-	x
	miasta na prawach powiatu	66	57	86,4	9	13,6	5	7,6	3	4,5	1	1,5	1	1,5	-	x
	województwa	16	15	93,8	1	6,3	-	x	1	6,3	-	x	-	x	-	x
	związki międzygminne	163	153	93,9	10	6,1	7	4,3	2	1,2	1	0,6	-	x	1	0,6

¹⁾ brak danych

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2003 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	³⁾	x	³⁾	x
2	2002	60 621	59 503	98,2	1 074	1,8	620	1,0	272	0,4	182	0,3	141	0,2	41	0,1
3	2003	63 409¹⁾	62 336	98,3	1 004²⁾	1,6	544	0,9	289	0,5	164	0,3	124	0,2	40	0,1
<i>z tego:</i>																
	gminy	48 963	48 099	98,2	810	1,7	435	0,9	233	0,5	135	0,3	106	0,2	29	0,1
	powiaty	9 318	9 180	98,5	129	1,4	72	0,8	39	0,4	18	0,2	11	0,1	7	0,1
	miasta na prawach powiatu	3 779	3 729	98,7	44	1,2	23	0,6	12	0,3	9	0,2	5	0,1	4	0,1
	województwa	975	971	99,6	4	0,4	3	0,3	-	x	1	0,1	1	0,1	-	x
	związki międzygminne	374	357	95,5	17	4,5	11	2,9	5	1,3	1	0,3	1	0,3	-	x

¹⁾ w tym 69 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących budżetu 2002 r., a zbadanych w 2003 r.

²⁾ w tym 7 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności

³⁾ brak danych

Tabela 6. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2003 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8		x		x
2	2002	37 574	35 895	95,5	1 679	4,5	465	1,2	319	0,8	895	2,4	454	1,2	441	1,2
3	2003	43 820 ¹⁾	41 313	94,3	2 500 ²⁾	5,7	563	1,3	549	1,3	1 358	3,1	811	1,9	547	1,2
	<i>z tego:</i>															
	gminy	37 025	34 746	93,8	2 273	6,1	511	1,4	505	1,4	1 230	3,3	758	2,0	472	1,3
	powiaty	4 014	3 885	96,8	128	3,2	32	0,8	29	0,7	67	1,7	26	0,6	41	1,0
	miasta na prawach powiatu	2 015	1 929	95,7	86	4,3	17	0,8	11	0,5	55	2,7	26	1,3	29	1,4
	województwa	500	493	98,6	7	1,4	-	x	2	0,4	5	1,0	1	0,2	4	0,8
	związki międzygminne	266	260	97,7	6	2,3	3	1,1	2	0,8	1	0,4	-	x	1	0,4

¹⁾ w tym 7 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2002 r., a zbadanych w 2003 r.

²⁾ w tym 30 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez stwierdzania nieważności

³⁾ brak danych

Tabela dotyczy uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie:

- procedury uchwalania budżetu,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd,
- zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę,
- udzielania poręczeń majątkowych,
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst,
- uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych,
- podatków i opłat lokalnych,
- układu wykonawczego,
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych,
- inne, w tym w sprawie:
 - harmonogramu realizacji dochodów i wydatków,
 - wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego,
 - blokowania planowanych wydatków budżetowych,
 - wyboru banku do obsługi bankowej jst,
 - upoważnienia zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu,
 - upoważnienia organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w budżecie,
 - przekazywania uprawnień do dokonywania zmian w budżecie kierownikom jednostek budżetowych,
 - wzorów deklaracji i informacji podatkowych,

- wieloletnich programów inwestycyjnych,
- restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców,
- planów finansowych środków specjalnych,
- udzielenia pożyczek,
- zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych,
- cesji umowy pożyczki,
- ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez organ wykonawczy w roku budżetowym,
- określenia wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym
- przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za I półrocze i za rok,
- zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za I półrocze,
- zasad i trybu umarzania wierzytelności, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa,
- udzielenia / przyjęcia pomocy finansowej,
- przekazania środków w formie darowizny,
- zabezpieczenia dotacji z funduszu SAPARD.

Tabela 7. Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 roku

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	2002	2003
1	2	3	4
I.	Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2003 r., w tym:	104 085	113 131
	- uznane za nieważne	1 182	1 583
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 355	1 425
II.	Liczba skarg skierowanych do NSA w 2003 r.	71	45
	<i>1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do NSA przez jednostki samorządu terytorialnego</i>	65	41
	a) liczba wydanych przez NSA orzeczeń:	68	49
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	2	-
	2000 r.	1	-
	2001 r.	13	-
	2002 r.	52	13
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego,	44	22
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	2	-
	2000 r.	1	-
	2001 r.	6	-
	2002 r.	35	7
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium,	18	16
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	6	-
	2002 r.	12	3
	- umarzających postępowanie	2	2
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	-	-
	2002 r.	2	1
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućcie skargi)	4	9
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	1	-
	2002 r.	3	2
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez NSA do dnia 31 grudnia	20	12
	<i>2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do NSA</i>	6	4
	a) liczba wydanych przez NSA orzeczeń	3	8
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	1	1
	2002 r.	2	5
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych,	1	-
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	1	-
	2002 r.	-	-
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	-	6
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	-	1
	2002 r.	-	3
	- umarzających postępowanie	1	-
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	-	-
	2002 r.	1	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućcie skargi)	1	2
	w tym dotyczących skarg z: 1999 r.	-	-
	2000 r.	-	-
	2001 r.	-	-
	2002 r.	1	2
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez NSA do 31 grudnia	5	1

Tabela 8. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2003 roku

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba wydanych opinii			
		Razem	z tego:		
			pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
1	2	3	4	5	6
	1993 r. - ogółem:	4 030	3 067	793	170
	opinie w sprawie:				
1	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	-	1
	b) przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst	495	357	95	43
	c) przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	65
	d) przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	61
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	-
	f) opinii o zamiarze emisji papierów wartościowych,	4	4	-	-
	2002 r. - ogółem:	18 180	14 986	3 112	82
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 483	2 416	57	10
	b) przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst	2 947	1 566	1 361	20
	c) przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 957	2 196	753	8
	d) przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu jst i zadań zleconych jst,	3 159	2 430	723	6
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 931	2 799	107	25
	f) opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych,	74	74	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	3 629	3 505	111	13
	2003 r. - ogółem:	16 898	14 577	2 237	84
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	3 021	2 948	67	6
	b) przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst	914	471	434	9
	c) przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 959	2 219	730	10
	d) przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu jst i zadań zleconych jst,	2 963	2 267	682	14
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 949	2 731	196	22
	f) opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych,	53	52	-	1
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	4 034	3 885	128	21
	h) o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium	5	4	-	1
	z tego:				
	2003 r. - gminy	13 867	11 963	1 840	64
	a)	2 509	2 459	45	5
	b)	716	358	353	5
	c)	2 421	1 807	607	7
	d)	2 421	1 843	569	9
	e)	2 411	2 231	161	19
	f)	20	20	-	-
	g)	3 367	3 243	105	19
	h)	2	2	-	-
	2003 r. - powiaty	1 859	1 622	231	6
	a)	333	329	3	1
	b)	86	45	41	-
	c)	315	238	77	-
	d)	314	234	78	2
	e)	314	298	16	-
	f)	25	24	-	1
	g)	470	453	16	1
	h)	2	1	-	1
	2003 r. - miasta na prawach powiatu	483	414	68	1
	a)	153	134	19	-
	b)	20	10	10	-
	c)	62	47	15	-
	d)	66	52	14	-
	e)	66	60	5	1
	f)	8	8	-	-
	g)	108	103	5	-
	h)	-	-	-	-
	2003 r. - województwa	98	92	5	1
	a)	17	17	-	-
	b)	4	4	-	-
	c)	16	13	3	-
	d)	16	14	2	-
	e)	16	15	-	1
	f)	-	-	-	-
	g)	28	28	-	-
	h)	1	1	-	-
	2003 r. - związki międzygminne	591	486	93	12
	a)	9	9	-	-
	b)	88	54	30	4
	c)	145	114	28	3
	d)	146	124	19	3
	e)	142	127	14	1
	f)	-	-	-	-
	g)	61	58	2	1
	h)	-	-	-	-