



KRAJOWA RADA  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH  
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ  
JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W 2006 ROKU

WARSZAWA 2007

[www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)



**Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku”**

**Przewodniczący Zespołu**

Tadeusz Dobek – Prezes RIO Bydgoszcz - Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych KR RIO

**Członkowie Zespołu**

- |  |  |
|--|--|
| 1. dr Siwoń Mariusz – Prezes RIO Katowice            | - Przewodniczący Komisji Kontroli KR RIO |
| 2. Barczyński Maciej – naczelnik WIAS                | - RIO Bydgoszcz                          |
| 3. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS           | - RIO Gdańsk                             |
| 4. Czołpińska Ewa – naczelnik WIAS                   | - RIO Białystok                          |
| 5. Frąckowiak Joanna – z-ca naczelnika WIAS          | - RIO Poznań                             |
| 6. Głębski Adam – główny inspektor kontroli          | - RIO Łódź                               |
| 7. dr inż. Głodkowska Irena – naczelnik WIAS         | - RIO Olsztyn                            |
| 8. Hercik Iwona – starszy specjalista WIAS           | - RIO Zielona Góra                       |
| 9. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS           | - RIO Kraków                             |
| 10. Józwiak Jacek – z-ca naczelnika WIAS             | - RIO Warszawa                           |
| 11. Kałuża Maria – z-ca naczelnika WIAS              | - RIO Katowice                           |
| 12. Koszela Ewa – naczelnik WKGF                     | - RIO Katowice                           |
| 13. Krzanicka Małgorzata – naczelnik WIAS            | - RIO Rzeszów                            |
| 14. Kumor Maria – z-ca naczelnika WIAS               | - RIO Kielce                             |
| 15. Kuśnierz Lucyna – z-ca naczelnika WIAS           | - RIO Rzeszów                            |
| 16. Magierowska Agnieszka – starszy specjalista WIAS | - RIO Bydgoszcz                          |
| 17. Majdrowicz-Dmitrzak Magdalena – naczelnik WIAS   | - RIO Poznań                             |
| 18. Malinowska Iwona – z-ca naczelnika WIAS          | - RIO Bydgoszcz                          |
| 19. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS       | - RIO Łódź                               |
| 20. Michalec Aniela – członek kolegium               | - RIO Poznań                             |
| 21. Miernik Maria – naczelnik WIAS                   | - RIO Kielce                             |
| 22. dr Mykowska Zofia – naczelnik WIAS               | - RIO Lublin                             |
| 23. Natoniewska Małgorzata – specjalista WIAS        | - RIO Lublin                             |
| 24. Okońska Ewa – naczelnik WIAS                     | - RIO Zielona Góra                       |
| 25. Sikora Jarosław – starszy informatyk             | - RIO Bydgoszcz                          |
| 26. Suprynowicz Anna – naczelnik WIAS                | - RIO Szczecin                           |
| 27. Walczak Piotr – naczelnik WKGF                   | - RIO Łódź                               |
| 28. Wolny Agnieszka – starszy informatyk             | - RIO Bydgoszcz                          |
| 29. Wołczak Barbara – starszy specjalista WIAS       | - RIO Opole                              |
| 30. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS                 | - RIO Gdańsk                             |
| 31. Zembaczyńska Alicja – naczelnik WIAS             | - RIO Opole                              |
| 32. Ziętek Marlena – starszy specjalista             | - RIO Poznań                             |

*Projekt medalu X-lecia RIO opracował artysta rzeźbiarz Kazimierz Stasz*

Druk: Drukarnia „Polraster”  
ul. Orawska 19, 85-353 Bydgoszcz

ISSN 1732-0879

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedkłada Sejmowi i Senatowi RP „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku”. Sprawozdanie to – zgodnie z dyspozycją art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) - zostało przyjęte Uchwałą Nr 4/07 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 18 czerwca 2007 r.

Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach - tradycyjnej oraz w wersji elektronicznej na stronie internetowej KR RIO [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl). Przygotowane zostało także jego streszczenie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2006 roku, w tym informacje o wynikach kontroli koordynowanej przez KR RIO w zakresie gospodarki finansowej związków międzygminnych. Część ta zakończona jest wnioskami de lege ferenda z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Wnioski nawiązują do zagadnień podnoszonych w latach poprzednich. Dane o pracy izb obejmują lata 2005 i 2006.

Druga część sprawozdania dotyczy wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2006. Ma ona charakter analizy danych o wykonaniu budżetu w latach 2005 i 2006 przez ogół jednostek samorządu terytorialnego oraz przez poszczególne ich kategorie. Sprawozdanie, w każdej z części, zawiera bogaty materiał statystyczny. Zaprezentowano 47 tabel; 8 po części pierwszej i 39 w części drugiej oraz liczne zestawienia i wykresy graficzne.

Rok 2006 był kolejnym okresem funkcjonowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta ukształtowała stabilne zasady finansowania samorządu, które wobec dobrej koniunktury gospodarczej umożliwiły jednostkom pozyskiwanie wyższych dochodów, co sprzyjało wykorzystaniu przez jednostki samorządu terytorialnego bezzwrotnych środków zagranicznych, z których sfinansowały one ponad 20% inwestycji.

W przedkładanym opracowaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe oraz dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów - w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2005 i 2006 oraz przez Główny Urząd Statystyczny - w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 31 czerwca 2006 r.

Wszystkie zestawienia danych, tabele i inne informacje statystyczne zawarte w Sprawozdaniu są opracowaniem własnym 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.

*Ze względu na niską inflację w 2006 r., w opracowaniu wszystkie dane prezentowane są w wartościach nominalnych. 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 prezentowanego opracowania.*

*Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które w 2006 r. prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 413 gmin, miasto stołeczne Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 172 związki międzygminne i jeden związek powiatów. Ogółem w 2006 r. funkcjonowało 2 981 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.*

*Szanowni Państwo,*

*Sprawozdanie za rok 2006 to dziesiąte z kolei sprawozdanie. W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pragnę wyrazić przeświadczenie, iż praca wszystkich Izb nad realizacją tego zadania przyniosła wymierne efekty. Unifikacji uległy procedury wykonywania powierzonych Izbom zadań, jak też zasady prezentowania przez nie zjawisk ekonomicznych z zakresu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat pracy nad sprawozdaniem ukształtował się zespół redakcyjny, a realizacja tego zadania na stałe wpisała się w harmonogram prac wszystkich Izb.*

*Wyrażam nadzieję, że prezentowane przez KR RIO sprawozdania spełniły oczekiwania i były pomocne w pracy obojga Wysokich Izb, Rządu RP oraz innych organów i instytucji Państwa, a także podmiotów i organizacji samorządowych.*

*Na ręce Pana Tadeusza Dobka, Przewodniczącego Komisji Analiz Budżetowych KR RIO, Prezesa RIO w Bydgoszczy, który od początku kieruje pracą zespołu redakcyjnego składam wyrazy podziękowania dla całego zespołu za zaangażowanie i rzetelną pracę.*



*dr Stanisław Srocki*  
Przewodniczący KR RIO

## Spis treści

### Część I. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2006 roku

<b>1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych .....</b>	<b>12</b>
1.1. Zadania izb .....	12
1.2. Organizacja i zasady działania izb .....	14
<b>2. Działalność nadzorcza .....</b>	<b>16</b>
2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru .....	16
2.2. Wyniki działalności nadzorczej .....	16
2.3. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych .....	23
2.4. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika .....	25
<b>3. Działalność kontrolna .....</b>	<b>27</b>
3.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe .....	27
3.2. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości .....	29
3.2.1. Wyniki kontroli .....	30
3.2.2. Działania pokontrolne .....	40
3.3. Kontrola gospodarki finansowej związków międzygminnych .....	42
3.3.1. Charakterystyka kontroli .....	42
3.3.2. Szczegółowe ustalenia kontroli .....	43
3.3.3. Podsumowanie i wnioski .....	55
3.4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencje rekompensujące utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych .....	56
3.5. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe .....	59
3.6. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych .....	61
<b>4. Działalność opiniodawcza .....</b>	<b>63</b>
4.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej .....	63
4.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii .....	63
4.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby .....	69

<b>5. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>70</b>
<b>6. Działalność informacyjna i szkoleniowa .....</b>	<b>72</b>
6.1. Działalność szkoleniowa .....	72
6.2. Działalność informacyjna .....	73
6.3. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej .....	74
<b>7. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami .....</b>	<b>76</b>
<b>8. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających .....</b>	<b>78</b>
<b>9. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe .....</b>	<b>80</b>
9.1. Dochody .....	80
9.2. Wydatki .....	81
<b>10. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje .....</b>	<b>84</b>
10.1. Zatrudnienie i płace .....	84
10.2. Kwalifikacje .....	85
<b>11. Rozwój infrastruktury informatycznej .....</b>	<b>87</b>
<b>12. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych .....</b>	<b>90</b>
<b>13. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych .....</b>	<b>94</b>
Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2006 r. ....	107
Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2006 r. ....	108
Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2006 r. ....	108
Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2006 r. ....	108
Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2006 r. ....	109
Tabela 6. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2006 r. ....	110
Tabela 7. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w 2006 r. ....	111
Tabela 8. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2006 r. ....	112

## **Część II. Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku**

<b>1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany .....</b>	<b>114</b>
1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego .....	114
1.2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian .....	116
1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych .....	117
1.4. Poprawność dokonywanych zmian .....	119
1.5. Podsumowanie .....	119
<b>2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego .....</b>	<b>121</b>
<b>2.1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>121</b>
2.1.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego .....	121
2.1.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego .....	124
2.1.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego .....	128
2.1.4. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego .....	135
2.1.5. Wyniki budżetów jst oraz zobowiązania i należności tych jednostek .....	144
2.1.6. Podsumowanie .....	150
Rysunek 2.1.1. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	154
Rysunek 2.1.2. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	155
Rysunek 2.1.3. Zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	156
Rysunek 2.1.4. Zróżnicowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	157
Rysunek 2.1.5. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	158
Tabela 2.1.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004 - 2006 .....	159
Tabela 2.1.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2006 r. ....	159
Tabela 2.1.3. Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2006 r. ....	161
Tabela 2.1.4. Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2005 i 2006 .....	161
Tabela 2.1.5. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	162
Tabela 2.1.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	162
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 2006 r. ....	163



Tabela 2.1.8.	Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2006 r. ....	163
Tabela 2.1.9.	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2006 r. ....	164
<b>2.2.</b>	<b>Wykonanie budżetów przez gminy</b> .....	<b>165</b>
2.2.1.	Dochody .....	166
2.2.2.	Wydatki .....	173
2.2.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania .....	178
2.2.4.	Podsumowanie .....	183
Rysunek 2.2.1.	Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	185
Tabela 2.2.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2006 r. ....	186
Tabela 2.2.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2006 r. ....	188
Tabela 2.2.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2005 i 2006 .....	189
Tabela 2.2.4.	Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	190
Tabela 2.2.5.	Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	191
Tabela 2.2.6.	Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2006 r. ....	192
Tabela 2.2.7.	Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2006 r. ....	193
<b>2.3.</b>	<b>Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa</b> .....	<b>194</b>
2.3.1.	Dochody .....	194
2.3.2.	Wydatki .....	196
2.3.3.	Wynik, zobowiązania i należności .....	197
2.3.4.	Podsumowanie .....	198
<b>2.4.</b>	<b>Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu</b> .....	<b>199</b>
2.4.1.	Dochody .....	199
2.4.2.	Wydatki .....	203
2.4.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania .....	209
2.4.4.	Podsumowanie .....	212
Rysunek 2.4.1.	Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	214
Rysunek 2.4.2.	Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	215
Rysunek 2.4.3.	Rozkład dochodów i wydatków miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	216
Tabela 2.4.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2006 r. ....	217
Tabela 2.4.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu .....	218
Tabela 2.4.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2005 i 2006 .....	220
Tabela 2.4.4.	Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	221
Tabela 2.4.5.	Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	223

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 2006 r. ....	224
Tabela 2.4.7.	Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2006 r. ....	226
<b>2.5.</b>	<b>Wykonanie budżetów przez powiaty</b> .....	<b>228</b>
2.5.1.	Dochody .....	228
2.5.2.	Wydatki .....	231
2.5.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania .....	235
2.5.4.	Podsumowanie .....	238
Rysunek 2.5.1.	Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	240
Tabela 2.5.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2006 r. ....	241
Tabela 2.5.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów .....	241
Tabela 2.5.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2005 i 2006 .....	242
Tabela 2.5.4.	Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 ....	242
Tabela 2.5.5.	Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	243
Tabela 2.5.6.	Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2006 r. ....	243
Tabela 2.5.7.	Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2006 r. ....	244
<b>2.6.</b>	<b>Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe</b> .....	<b>245</b>
2.6.1.	Dochody .....	245
2.6.2.	Wydatki .....	252
2.6.3.	Wyniki budżetów oraz należności i zobowiązania .....	257
2.6.4.	Podsumowanie .....	259
Rysunek 2.6.1.	Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2006 r. ....	262
Tabela 2.6.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2006 r. ....	263
Tabela 2.6.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2006 r. ....	263
Tabela 2.6.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2005 i 2006 .....	264
Tabela 2.6.4.	Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	264
Tabela 2.6.5.	Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2005 i 2006 .....	265
Tabela 2.6.6.	Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2006 r. ....	265
Tabela 2.6.7.	Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2006 r. ....	266
<b>3.</b>	<b>Związki międzygminne i związek powiatów</b> .....	<b>267</b>
<b>3.1.</b>	<b>Związki międzygminne</b> .....	<b>267</b>
3.1.1.	Informacje ogólne .....	267

3.1.2.	Dochody .....	268
3.1.3.	Wydatki .....	270
3.1.4.	Przychody i rozchody .....	273
3.1.5.	Wynik finansowy .....	273
3.1.6.	Zobowiązania .....	273
3.1.7.	Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2006 r....	274
3.1.8.	Podsumowanie .....	275
<b>3.2.</b>	<b>Związek powiatów .....</b>	<b>276</b>
3.2.1.	Informacje ogólne .....	276
3.2.2.	Dochody, wydatki, wynik finansowy .....	276
3.2.3.	Podsumowanie .....	277
Tabela 3.1.	Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2005 i 2006 .....	278
Tabela 3.2.	Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2005 i 2006 .....	279

# CZEŚĆ I

## SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2006 ROKU

## **1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych**

### **1.1. Zadania izb**

Regionalne izby obrachunkowe zostały powołane do nadzoru i kontroli trzech niezależnych i samodzielnych szczebli samorządu terytorialnego wykonujących zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych także ich związków i stowarzyszeń.

Podstawowymi aktami prawnymi określającymi pozycję ustrojową i funkcjonalną regionalnych izb obrachunkowych, zwanych dalej izbami, jest ustawa zasadnicza - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> i ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>. Ponadto, kompetencje izb wynikają z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> oraz ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego<sup>4</sup> w Polsce.

Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP izby są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kryterium legalności.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, iż izby są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego (jst) i innych podmiotów wymienionych w ustawie. Określa ona również zadania, zasady działania i organizację izb. Reguluje proces postępowania kontrolnego, ustala prawa i obowiązki pracowników wykonujących czynności kontrolne, a także stanowi o kompetencjach izb w zakresie nadzoru.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych określa przedmiotowy i podmiotowy zakres działania izb obejmujący:

- nadzór nad działalnością jst 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, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- kontrolę formalną i rachunkową sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>4</sup> 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.).

- opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami (m.in. opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku ubiegania się samorządów o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie przepisów art. 177 ustawy o finansach publicznych).

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór i kontrolę nad:

- jednostkami samorządu terytorialnego,
- związkami międzygminnymi,
- stowarzyszeniami gmin oraz stowarzyszeniami gmin i powiatów,
- związkami powiatów,
- stowarzyszeniami powiatów,
- samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, w tym samorządowymi osobami prawnymi,
- innymi podmiotami, w zakresie wykorzystywania dotacji przyznawanych z budżetów jst.

Na podstawie odrębnych przepisów, do zadań izb należy również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst - art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>,
- sporządzanie, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>6</sup>, zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji funduszy celowych posiadających osobowość prawną, SP ZOZ, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, otrzymanych od jst, które są dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym,
- przyjmowanie i przekazywanie sprawozdań sporządzanych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>7</sup>,
- sprawdzanie pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowości przedłożonych przez gminy wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, sporządzonych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych<sup>8</sup> i przekazywanie ich do ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- udostępnianie i publikowanie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>, w urzędowym publikatorze teleinformatycznym -

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 113, poz. 770. Do 30 czerwca 2006 r. obowiązywało rozporządzenie 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).

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 1291 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Biuletynie Informacji Publicznej - informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą.

Ponadto, w 2006 r. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych<sup>10</sup>, na izby nałożony został obowiązek przyjmowania i przekazywania do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst.

## 1.2. Organizacja i zasady działania izb

Organizacja wewnętrzna i zasady funkcjonowania izb zostały określone ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>11</sup>.

W wyniku reformy administracyjnej, od 1999 r. funkcjonuje 16 izb, każda na obszarze jednego województwa.

Pracami każdej izby kieruje **prezes izby**, a w czasie jego nieobecności zastępca prezesa. Prezesa izby powołuje Prezes Rady Ministrów spośród kandydatów wybranych w drodze konkursu przez kolegium izby. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Zasady przeprowadzania konkursu na prezesa izby regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej<sup>12</sup>. Prezes izby posiada ustawowo określone kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a nie zastrzeżone dla kolegium izby.

W strukturze organizacyjnej każdej izby działa określony ustawą organ - kolegium izby. **Kolegium izby** składa się z przewodniczącego, którym jest z mocy ustawy prezes izby oraz członków kolegium. Członków kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby złożony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów do opiniowania przez kolegium izby wyłania się w drodze konkursu ogłoszonego przez prezesa izby. Zasady przeprowadzania konkursu regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej<sup>13</sup>.

Liczba członków kolegium została określona w rozporządzeniu i uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania poszczególnych izb oraz od liczby nadzorowanych podmiotów. Połowę składu kolegium stanowią członkowie powołani spośród kandydatów zgłoszonych przez organy stanowiące jst. Członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy, przy czym pozaetatowy członek kolegium powoływany jest na 6-letnią

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1752 z późn. zm. uchylone z dniem 1 lipca 2006 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020).

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 93.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

kadencję. Członkowie kolegium w zakresie zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetów jst w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst,
- rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające,
- przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy, w tym planu kontroli,
- rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- wybór kandydata na prezesa izby,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, w strukturze organizacyjnej każdej izby działają:

- dwa wydziały merytoryczne: **wydział kontroli gospodarki finansowej** oraz **wydział informacji, analiz i szkoleń**, pracami których kierują naczelnicy,
- **składy orzekające**, złożone z trzech członków kolegium, do właściwości których należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych oraz w ustawie o finansach publicznych, składy orzekające i ich przewodniczących wyznacza prezes izby,
- **komisja do spraw rozpatrywania powiadomień** przez skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, komisję powołuje prezes spośród członków kolegium i wyznacza jej przewodniczącego,
- **biuro izby**, które zapewnia obsługę administracyjną i finansowo-księgową.

Uwzględniając rozproszenie terytorialne jst objętych nadzorem i kontrolą, regionalne izby obrachunkowe realizują zadania nadzorcze, kontrolne, szkoleniowe i informacyjne w siedzibach, które znajdują się w każdym z miast wojewódzkich oraz w **zespołach zamiejscowych** kierowanych przez członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Siedziby zespołów zamiejscowych zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

Szczegółowa struktura organizacyjna izby wynika z regulaminu organizacyjnego, którego projekt opracowuje prezes izby, a uchwała kolegium izby.

Od 1997 r. działa, ustawowo utworzona, wspólna reprezentacja izb - Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO). W jej skład 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**

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jst, związków międzygminnych oraz związków powiatów na podstawie kryterium legalności, tj. zgodności z prawem. Kryterium to zostało określone w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego oraz w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, w odniesieniu do zadań kontrolnych izb w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez jst na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, wymienia się także kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych w zakresie działalności nadzorczej, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek,
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst,
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>14</sup>,
- 6) absolutorium.

W ramach kompetencji nadzorczych izby:

- orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdy naruszenie prawa jest nieistotne,
- w odniesieniu do uchwał budżetowych, podjętych z naruszeniem prawa - wskazują organom stanowiącym jst nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia,
- orzekając o nieważności uchwały budżetowej jst w części lub całości, ustalają budżet lub jego część dotkniętą nieważnością,
- ustalają budżet jst 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.

W 2006 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 981 jst, z tego 2 413 gmin, 65 miast na prawach powiatu, w tym miasta stołecznego Warszawa, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 172 związków międzygminnych i jednego związku powiatów, spośród podobnie jak w 2005 r. 247 zarejestrowanych,

### **2.2. Wyniki działalności nadzorczej**

W 2006 r. izby zbadały ogółem **127 976** uchwał i zarządzeń organów jst, związków komunalnych, z tego w sprawach:

---

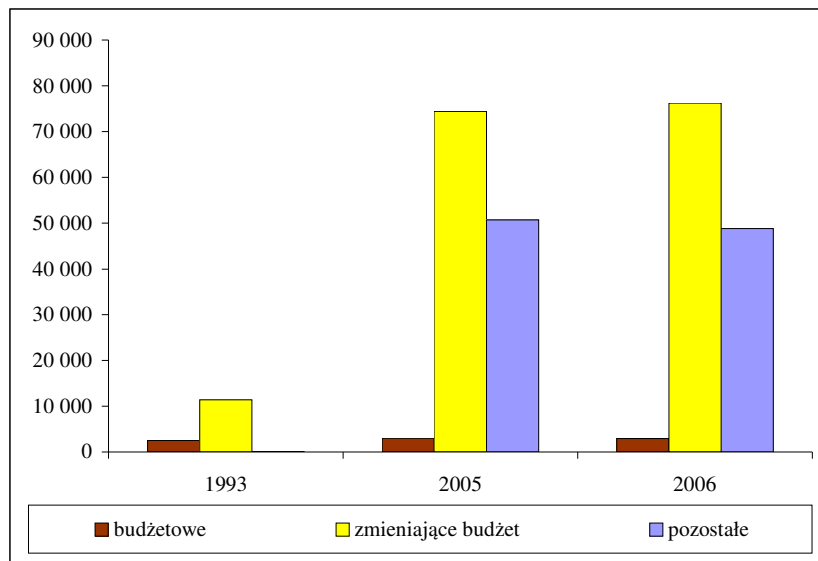
<sup>14</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian - 1 287,
- budżetu - 2 949,
- zmian budżetu - 76 201,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek - 7 691,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa - 8 789,
- absolutorium - 2 866,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst - 1 715,
- układu wykonawczego budżetu - 12 574,
- innych uchwał objętych nadzorem izb - 13 904.

W 2006 r. kolegia izb, działając na podstawie art. 183 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w związku z nieuchwaleniem uchwały budżetowej jst w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego, ustaliły budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla 3 gmin i 2 związków międzygminnych. Ponadto, na podstawie przepisów art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały budżetowej, kolegium izby ustaliło budżet jednej gminy.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych poszczególnych rodzajów uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych prezentuje **tabela 1**. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2005 r. liczba ogółem zbadanych uchwał i zarządzeń zmniejszyła się o 228. Jednakże, w porównaniu do 1993 r. nastąpił znaczny wzrost, aż o 113 871 i jest to wynikiem głównie zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst; zwiększeniem liczby nadzorowanych jednostek, w związku z dokonaną od 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju oraz rozszerzeniem zakresu przedmiotowego działalności nadzorczej izb.

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2005 i 2006

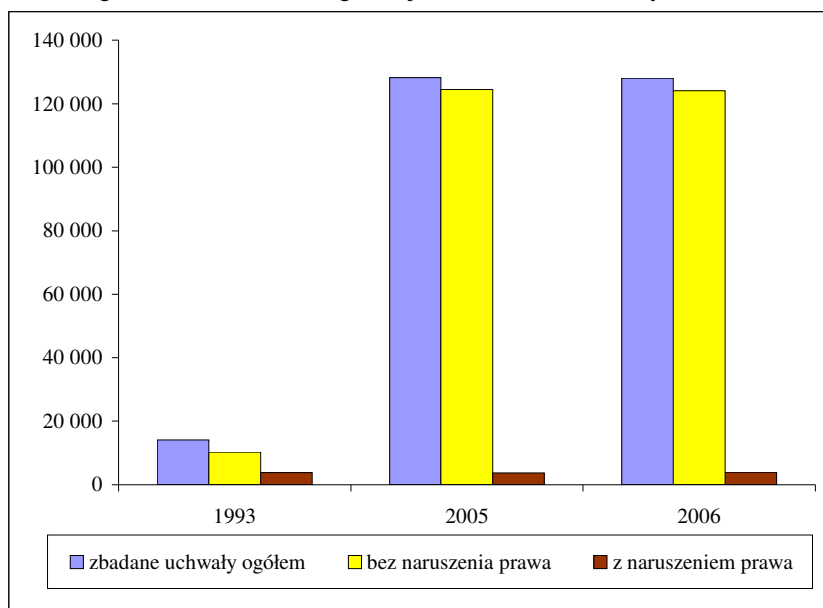


W wyniku badania nadzorczego **127 976** uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 124 038 jako podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 96,9% ogółu uchwał i zarządzeń. W 3 938 (3,1% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

- w 1 293 uchwałach i zarządzeniach (1,0% ogółu) - nieistotne naruszenie prawa,
- 1 326 uchwał i zarządzeń (1,0% ogółu) uznano za nieważne, z czego 610 nieważne w części i 716 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 201 uchwał i zarządzeń (1,0% ogółu) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w stosunku do 118 uchwał i zarządzeń (0,1% ogółu) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności<sup>15</sup>.

Wyniki oceny legalności uchwał i zarządzeń organów jst, oraz związków komunalnych w latach 1993, 2005 i 2006 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, że udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa wzrósł o 0,2 punktu procentowego w porównaniu do 2005 r. i wyniósł 3,1% ogółu zbadanych uchwał, natomiast w porównaniu do 1993 r. obniżył się o 23,8 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2005 i 2006



Z ogólnej liczby zbadanych w 2006 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę - 79 150 (61,9% ogółu) - stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3 i 4**.

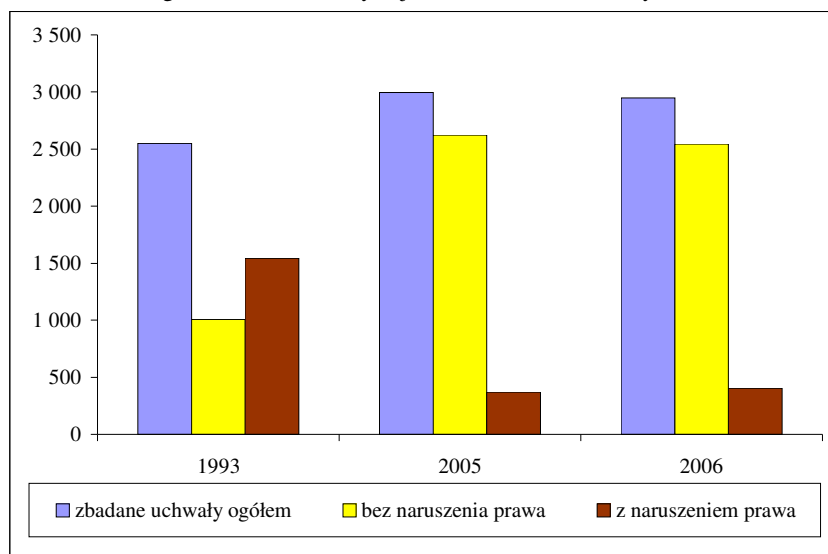
<sup>15</sup> Z tego: 105 uchwał i zarządzeń dotyczących zmian budżetów 2005 r. zostało zbadanych w 2006 r. Ze względu na upływ roku budżetowego wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub w całości stało się bezprzedmiotowe. Kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały te zostały podjęte z naruszeniem prawa. W 10 uchwałach i zarządzeniach dotyczących 2006 r. stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, a 3 uchwały z istotnym naruszeniem prawa zaskarżone zostały do WSA.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń za 2006 r. wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 2 949 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
  - w 2 545 (86,3% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
  - w 192 (6,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
  - 26 (0,9%) uznano za nieważne, z tego 24 nieważne w części, a 2 nieważne w całości,
  - w stosunku do 182 (6,2%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
  - 3 (0,1%) uchwały z istotnym naruszeniem prawa zaskarżono do WSA, a w stosunku do jednej podjętej z naruszeniem prawa nie orzeczono o nieważności;
- 2) na ogólną liczbę 76 201 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
  - w 74 640 (98,0% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
  - w 690 (0,9%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
  - 177 (0,2%) uznano za nieważne, z tego 121 nieważne w części, a 56 nieważne w całości,
  - w stosunku do 598 (0,8%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem przez jst nieprawidłowości,
  - w 96 (0,1%) uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet (0,1%) stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły zmian budżetów 2005 r.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2005 i 2006 wskazuje na obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 12,4% w 2005 r. i 13,7% w 2006 r. W 2006 r. nastąpił nieznaczny wzrost, o 1,3 punktu procentowego w stosunku do roku 2005, uchwał podjętych z naruszeniem prawa. Spowodowane było to tym, iż uchwały budżetowe na 2006 r. były opracowywane i uchwalane według ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

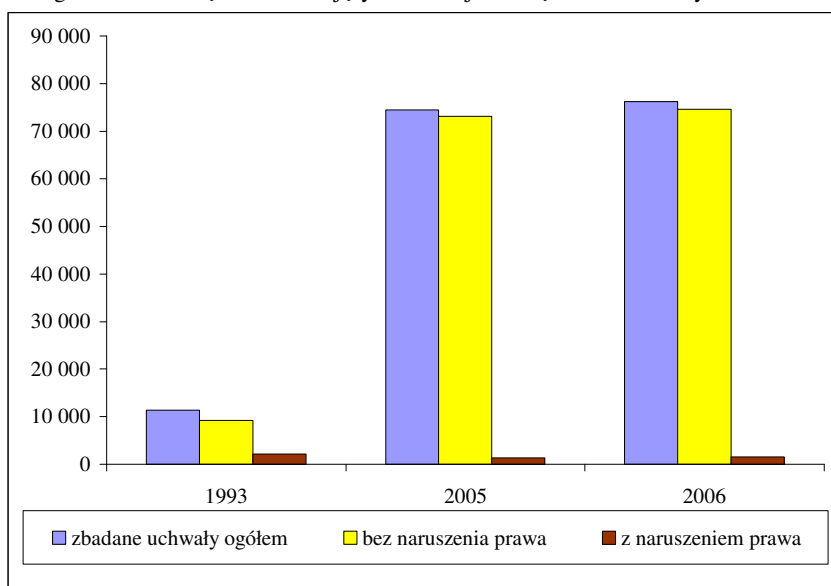
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2005 i 2006



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2005 i 2006 wskazują również na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,8% w 2005 r. i 2,0% w 2006 r. w stosunku do ogólnej liczby zbadanych w tej kategorii. Nieznaczny wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa w 2006 r. (o 0,2 punktu procentowego) spowodowany był przez te same czynniki, które dotyczyły uchwał budżetowych.

W analizowanych latach, w ogólnej liczbie uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, największy odsetek stanowiły podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a następnie uchwały i zarządzenia, w stosunku do których postępowania umorzono w wyniku usunięcia naruszenia prawa przez właściwy organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jst i związków komunalnych w latach 1993, 2005 i 2006



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

- braku w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych, m.in.: niewskazania bądź wskazania niewłaściwych źródeł pokrycia deficytu, nieokreślenia planu przychodów i wydatków zakładu budżetowego oraz zakresu dotacji przedmiotowych, braku upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym,
- zaniechania określenia lub określenie w niewłaściwej wysokości limitów zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i emitowanych papierów wartościowych,
- naruszenia zasady równowagi budżetowej (np. zwiększenie rozchodów bez jednoczesnego zwiększenia przychodów),
- niezachowania wymogów ustawy o finansach publicznych przy uchwalaniu wieloletnich programów inwestycyjnych,

- niezgodności treści uchwały budżetowej z załącznikami stanowiącymi jej integralną część bądź niezgodności pomiędzy poszczególnymi załącznikami,
- braku zaplanowania w uchwale budżetowej wszystkich źródeł dochodów budżetowych (np. 5% dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na rzecz budżetu państwa) bądź zaplanowania niewłaściwych źródeł dochodów (np. dochodów stanowiących dochody budżetu państwa),
- zaniechania zaplanowania wydatków na obligatoryjne zadania własne jst (np. przeciwdziałanie narkomanii, doskonalenie nauczycieli) lub przeznaczenie środków na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań danego stopnia samorządu terytorialnego (np. funkcjonowanie Straży Granicznej),
- zastosowania niewłaściwej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów.

W uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podejmowanych przez organy wykonawcze najwięcej naruszeń prawa dotyczyło:

- przekroczenia kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez przeniesienia wydatków między działami,
- naruszenia wyłącznej kompetencji organu stanowiącego przez organ wykonawczy w zakresie kreowania nowych zadań inwestycyjnych, dokonania zmian w planie funduszu celowego, przeznaczenia rezerwy ogólnej na zadania nie ujęte w budżecie lub zwiększenia dotacji podmiotowej dla instytucji kultury,
- zwiększenia wydatków z tytułu otrzymanej subwencji pochodzącej z podziału rezerw,
- wprowadzenia do budżetu środków nie będących dotacjami,
- przeznaczenia dotacji celowych w sposób niezgodny z wolą dysponenta.

W 2006 r. kolegia izb zbadały ogółem **2 866 uchwał** organów stanowiących jst oraz zgromadzeń związków komunalnych w sprawie **absolutorium**, z tego: 2 818 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 48 - nieudzielenia absolutorium. Zgodne z prawem były 2 802 uchwały (97,8% ogółu uchwał), z tego 2 777 uchwał o udzieleniu absolutorium (98,5%) oraz 25 o nieudzieleniu absolutorium (52,1%). W 2006 r. na ogólną liczbę 48 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 23 uchwały (47,9%) podjęto z naruszeniem prawa, z czego 21 uznano za nieważne w całości. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 5**.

W uchwałach organów stanowiących jst oraz zgromadzeń związków komunalnych w sprawie absolutorium podjętych z naruszeniem prawa stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieudzielenia absolutorium przy braku merytorycznych podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu,
- podjęcia uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady,
- zaniechania przedstawienia opinii regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- podjęcia, na skutek wyników głosowania, uchwały o treści odwrotnej od poddanego pod głosowanie wniosku,
- głosowania wniosku komisji rewizyjnej, który nie był zaopiniowany przez regionalną izbę obrachunkową,

W 2006 r., oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, kolegia izb zbadały 45 960 uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych (35,9% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania prezentuje **tabela 6**. Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 44 051 (95,8%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 909 (4,2%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 389 - nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 412 wszczęte postępowania umorzono, a 1 091 - uznano za nieważne (464 - w części, 627 - w całości), w 9 - stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły spraw finansowych 2005 r., a w 8 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności.

W uchwałach i zarządzeniach podjętych z naruszeniem prawa, stwierdzone przez kolegia izb nieprawidłowości dotyczyły w głównej mierze uchwał i zarządzeń w sprawach:

- **podatków i opłat lokalnych** - ustalenie stawek podatków poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>16</sup>, stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, zastosowanie przez organ stanowiący instytucji ulgi podatkowej zamiast zwolnienia podatkowego, nieokreślenie stawek dla wszystkich ustawowo określonych przedmiotów opodatkowania, ustalenie opłaty administracyjnej za czynności objęte przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>17</sup>, nieprawidłowości przy określaniu poboru podatków w drodze inkasa bądź scedowanie kompetencji ich wyznaczenia na organ wykonawczy, ustalenie stawek opłaty targowej bez zastrzeżenia kwoty dziennej, której opłata nie może przekroczyć, uchwalenie opłaty miejscowej od osób przebywających na terenie gminy w celach zdrowotnych, gdzie obowiązuje opłata uzdrowskowa, nie zgłoszenie projektu uchwały zawierającej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi UOKiK, określenie terminu wejścia w życie uchwał podatkowych;
- **zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych mających wpływ na wysokość długu publicznego** - zaciągnięcie kredytu na zadania nie ujęte w planie wydatków bądź bez wcześniejszego zaplanowania w przychodach budżetu, nieokreślenie źródeł spłaty zaciąganego kredytu/pożyczki, zabezpieczenie spłaty kredytu poprzez udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym;
- **udzielania poręczeń majątkowych** - podjęcie uchwały w sprawie poręczenia bez uprzedniego określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty poręczeń udzielanych w roku budżetowym, nieokreślenie maksymalnej kwoty poręczeń i terminu obowiązywania udzielonego poręczenia, nieujęcie w budżecie wydatków z tytułu spłaty udzielonych poręczeń jst;
- **zasad i zakresu przyznawania dotacji** - niewłaściwe określenie sposobu kontroli wykonywania zadań zleconych oraz nieokreślenie zasad gwarantujących jawność postępowania, ograniczenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, scedowanie na organ wykonawczy kompetencji należących do wyłącznej właściwości organu stanowiącego, nieprawidłowe wejście w życie uchwał w sprawie zasad udzielania dotacji.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1635.

### 2.3. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Jst w 2006 r., w trzecim roku funkcjonowania zreformowanego dwuinстанcyjnego sądownictwa administracyjnego, skierowały do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 63 skargi (w 2005 r. - 50). Regionalne izby obrachunkowe zaskarżyły w tym samym czasie 14 uchwał i zarządzeń organów jst (w 2005 r. - 3).

W kierowanych do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych skargach jst formułowały zarzuty naruszenia przez kolegia izb przepisów regulujących ich ustrój, zapisów ustawy o finansach publicznych, czy też prawa materialnego, w tym ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

W 2006 r. Wojewódzkie Sądy Administracyjne wydały 70 orzeczeń (w 2005 r. - 41), w tym 43 oddalające skargi wniesione na uchwały kolegiów izb stwierdzające nieważność uchwał i zarządzeń organów jst, 14 orzeczeń uchylających zaskarżone rozstrzygnięcia, a w 13 przypadkach skargi odrzucono. Liczbę i rodzaje wydanych rozstrzygnięć prezentuje **tabela 7**.

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych **oddalające** w 2006 r. skargi jst dotyczyły stwierdzenia przez kolegia izb nieważności regulacji zawartych w uchwałach i zarządzeniach organów tych jednostek, a w szczególności:

- wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników wybieranych i powoływanych (burmistrza, zastępców burmistrza, sekretarza i skarbnika miasta, członków zarządu),
- zmiany przez zarząd w budżecie wielkości kwot dotacji przyznanych z budżetu dla SP ZOZ,
- zaplanowania w budżecie województwa wydatków na sfinansowanie zadań z zakresu porejestrowego doświadczalnictwa odmianowego roślin uprawnych, zleconych do wykonania Centralnemu Ośrodkowi Badania Roślin Uprawnych,
- udzielenia wsparcia finansowego na sport kwalifikowany z zaniechaniem określenia celów, na które mogą zostać wydatkowane środki pochodzące z budżetu jst,
- przeznaczenia w budżecie wydatków na promocję miasta poprzez finansowanie zadań z zakresu sportu kwalifikowanego,
- zadysonowania środków z rezerwy celowej zaplanowanej w budżecie na dotacje dla organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, realizujących zadania w dziedzinie wspierania działań na rzecz uczestnictwa klubów w danej dyscyplinie sportu kwalifikowanego i dla klubu sportowego,
- zaplanowania przez gminę środków na pokrycie straty bilansowej instytucji kultury,
- zadysonowania przez organ wykonawczy środków z rezerwy ogólnej na wydatki bieżące (na inne rodzaje zadań niż w budżecie) i majątkowe bez upoważnienia,
- uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie emisji obligacji zawierającej postanowienie skracające pierwotnie określony termin ostatecznego rozliczenia zobowiązań SP ZOZ w likwidacji,
- ustalenia stawek jednostkowych dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego na sfinansowanie kary za wycinkę drzew,
- dokonania zmian w budżecie z inicjatywy grupy radnych bez zgody organu wykonawczego,



- wprowadzenia zwolnień z podatków i opłat o charakterze podmiotowym, w tym od nieruchomości, których właścicielem jest gmina lub powiat, tj. nieruchomości lub ich części stanowiących mieszkania komunalne oraz ośrodków pomocy społecznej ewentualnie innych jednostek organizacyjnych utworzonych do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej,
- zastosowania ulgi w uchwale określającej zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis*,
- zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach zasady *de minimis* na utworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją na okres wykraczający poza okres obowiązywania rozporządzenia Komisji (WE),
- zwolnienia z podatku rolnego dróg oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków symbolem „dr”, bez oznaczenia klasy gruntu, wchodzącego w skład nieruchomości, oraz cmentarzy, bez względu na określone w ewidencji gruntów klasy użytków rolnych,
- określenia stawki podatku od środków transportowych na poziomie przekraczającym poziom wyznaczony przez Ministra Finansów,
- oceny wykonania budżetu w uchwale o nieudzieleniu absolutorium nie odpowiadającej stanowi rzeczywistości, w sytuacji prawidłowego wykonania budżetu zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej,
- podjęcia uchwały w sprawie absolutorium w sytuacji gdy głosowany wniosek komisji rewizyjnej nie uzyskał bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy,
- negatywnej oceny wykonania budżetu przy braku podstaw merytorycznych, jak i do dokonania jej fragmentarycznie bez odniesienia do całokształtu spraw w sprawozdaniu wójta,
- głosowania na sesji wniosku o udzielenie absolutorium, mimo że wniosek komisji rewizyjnej był o jego nieudzielenie, oraz nieudzielenia absolutorium z innych przyczyn niż wykonanie budżetu.

**Uchylone** przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne, zaskarżone przez jst, rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb dotyczyły m.in:

- unieważnienia przedłożonego do nadzoru „Stanowiska Rady” zamiast „Uchwały Rady” w sprawie odmowy przyznania dotacji na prowadzenie oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej,
- przeniesienia przez zarząd wydatków wymienionych w budżecie w ramach tego samego działu i rozdziału na finansowanie i dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom,
- zaplanowania w budżecie po stronie dochodów i wydatków - dochodów pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przed zawarciem umów z darczyńcą środków,
- określenia w załączniku do uchwały budżetowej wykazu limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne niezgodnie z wymogami formalnymi.

Podstawę wydania przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne w 2006 r. innych orzeczeń w związku z zaskarżeniem przez jst uchwał kolegiów stanowiły między innymi złożenie skargi po terminie określonym przepisami ustawy o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi oraz brak uchwały strony skarżącej o wniesieniu skargi i podjęcie uchwały po wniesieniu skargi do sądu.

W 2006 r. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych stwierdzające nieważność uchwał i zarządzeń organów jst, zaskarżonych przez regionalne izby obrachunkowe dotyczyły m.in.:

- niezastosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych i dokonania przez radę zmian w uchwale budżetowej z pominięciem wyłącznej kompetencji burmistrza w przedmiocie inicjatywy w sprawie zmian uchwały budżetowej,
- udzielenia z budżetu gminy dotacji na rzecz klubów sportowych,
- ustalenia poniżej minimalnych określonych przez Ministra Finansów stawek podatku od środków transportowych.

Sądy do końca roku wydały 9 wyroków na zaskarżone przez regionalne izby obrachunkowe uchwały i zarządzenia jst. Do dnia 31 grudnia 2006 r., 9 skarg pozostało nie rozpatrzonych, do rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny pozostały 3 skargi kasacyjne, w tym 1 w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzającym nieważność uchwały jst.

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

Zgodnie z art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do ustawowych zadań izby należy rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej spośród członków kolegium przez prezesa, który wyznacza również jej przewodniczącego.

Skarbnik lub osoba przez niego upoważniona jest zobowiązany do kontrasygnaty tych czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla jst. Obowiązek ten wynika z ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego<sup>18</sup> oraz z przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>19</sup>.

Skarbnik jst, który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika, z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo lub wykroczenie. W takiej sytuacji powiadamia o tym organ stanowiący jst oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2006 r. do izb wpłynęło 6 powiadomień od skarbników (2 gminy i 4 powiaty) o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika dotyczące odmowy kontrasygnaty umów:

<sup>18</sup> Art. 46 ustawy o samorządzie gminnym; art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 57 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>19</sup> Art. 194 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

- udzielenia przez powiat pożyczki długoterminowej dla SP ZOZ, na pokrycie zobowiązań wobec ZUS celem zawarcia nowego układu ratalnego z tą instytucją; istniały uzasadnione obawy co do zwrotu pożyczki w sytuacji, gdy zakład generował straty i nie regulował bieżących zobowiązań,
- udzielenia zamówienia publicznego na realizację inwestycji z udziałem środków pochodzących z UE z ustaleniem terminu zakończenia inwestycji uniemożliwiającym otrzymanie dofinansowania ze środków UE; warunki umowy były również sprzeczne z upoważnieniem prezydenta miasta do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletnie programy i projekty z udziałem środków UE wynikającym z uchwały budżetowej,
- przekazania przez powiat samorządowi województwa samorządowej instytucji kultury w celu wykonywania zadań własnych; w umowie tej wyrażona została zgoda na nieodpłatne przekazanie nieruchomości stanowiącej własność powiatu, a ponadto umowa nie była podpisana przez radcę prawnego i w sposób niewystarczający zabezpieczała interesy powiatu,
- poręczenia przez powiat kredytu krótkoterminowego udzielonego przez bank fundacji na zadania realizowane w ramach projektu Programu LEADER+, które spowoduje zaangażowanie środków publicznych na zadanie niepubliczne, a umowa poręczenia nie spełnia warunku należytej staranności w zabezpieczeniu interesu powiatu oraz kwota poręczenia przekracza kwotę uchwaloną w budżecie,
- udzielenia przez powiat pożyczki krótkoterminowej dla SP ZOZ, którą oceniono negatywnie pod względem celowości i skutków ekonomicznych dla budżetu powiatu w latach następnych.

W dwóch pierwszych przypadkach komisje uznały odmowę kontrasygnaty i złożenie jej na pisemne polecenie zwierzchnika za uzasadnione, natomiast w trzech kolejnych przypadkach skarbnicy nie mieli podstaw do odmowy kontrasygnaty i złożenia jej na pisemne polecenie zwierzchnika. Ponadto, jedno powiadomienie o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika dotyczyło odmowy złożenia kontrasygnaty na liście płac dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla burmistrza, zastępców burmistrza, sekretarza i skarbnika miasta. W tym przypadku komisja uznała, że odmowa podpisania listy płac nie stanowi odmowy złożenia kontrasygnaty.

W okresie od 1993 r. do 2006 r. do izb wpłynęły 42 powiadomienia od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby, podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nie przedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika.

### 3. Działalność kontrolna

#### 3.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

Zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, izby przeprowadzają 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 wykorzystania przez nie dotacji przyznanych z budżetu jst.

Czynności kontrolne prowadzone są w ramach kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. Ponadto, prezes izby może zarządzić kontrolę sprawdzającą wykonanie wniosków pokontrolnych.

Kontrole kompleksowe obejmują swoim zakresem zagadnienia związane z pobieraniem, gromadzeniem i wykorzystaniem środków finansowych, ich ewidencją, sprawozdawczością oraz gospodarowaniem mieniem. Zakres przedmiotowy kontroli kompleksowej został ramowo określony przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych<sup>20</sup>. Przedmiotem kontroli kompleksowej, są w szczególności następujące kwestie:

- ustalenie unormowań wewnętrznych z zakresu gospodarki finansowej, w tym kontroli finansowej,
- prowadzenie rachunkowości,
- sporządzanie sprawozdań finansowych,
- gospodarka pieniężna i rozrachunki,
- realizacja dochodów, w szczególności z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz z majątku,
- realizacja zadań inwestycyjnych,
- przestrzeganie procedur udzielania zamówień publicznych,
- ewidencja i inwentaryzacja majątku,
- realizacja zadań z zakresu administracji rządowej zleconych i powierzonych jst,
- powiązania budżetu jst z jednostkami organizacyjnymi.

Z art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika obowiązek przeprowadzania kontroli kompleksowych w każdej jst, 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 wykonywane są na podstawie planu kontroli, uchwalanego przez kolegium izby. Kontrole doraźne realizowane są poza planem kontroli. Zarządza je, w miarę potrzeb, prezes izby. W trakcie kontroli kompleksowych przeprowadzane są także czynności polegające na sprawdzeniu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych w wyniku wcześniejszych kontroli. Czynności takie mogą być również wykonywane w ramach odrębnych zadań kontrolnych, jako kontrole sprawdzające.

W 2006 r. izby przeprowadziły łącznie **1 328 kontroli** (kompleksowych, problemowych, doraźnych i sprawdzających), obejmując nimi - przede wszystkim - jst i ich jednostki

<sup>20</sup> Uchwała Nr 3/2001 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 21 marca 2001 r.

organizacyjne. Liczbę i rodzaje przeprowadzonych kontroli oraz objęte nimi podmioty przedstawia poniższe zestawienie.

Kontrole przeprowadzone w 2006 roku według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>1 328</b>	<b>100,0</b>	<b>765</b>	<b>100,0</b>	<b>209</b>	<b>100,0</b>	<b>251</b>	<b>100,0</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>
Województwa samorządowe	5	0,4	2	0,3	2	1,0	1	0,4	-	-
Powiaty ziemskie	139	10,5	98	12,8	5	2,4	25	10,0	11	10,7
Miasta na prawach powiatu	26	1,9	13	1,7	-	-	11	4,4	2	1,9
Gminy ogółem:	892	67,2	601	78,5	46	22,0	158	62,9	87	84,5
- miejskie	120	9,1	68	8,9	4	1,9	39	15,5	9	8,7
- miejsko-wiejskie	194	14,6	133	17,4	3	1,4	40	15,9	18	17,5
- wiejskie	578	43,5	400	52,2	39	18,7	79	31,5	60	58,3
Pozostałe podmioty, w tym związki jst.*	266	20,0	51	6,7	156	74,6	56	22,3	3	2,9

\* Jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, związki międzygminne, instytucje kultury, SP ZOZ, jednoosobowe spółki prawa handlowego.

Działalność kontrolna izb w 2006 r. realizowana była zasadniczo w ramach kontroli o charakterze kompleksowym. Czynności kontrolne wykonywane były głównie w urzędach jst, a ponadto swoim zakresem obejmowały gospodarkę finansową wybranych samorządowych jednostek organizacyjnych. W 2006 r. izby przeprowadziły **765 kontroli kompleksowych**, co stanowiło 57,6% ogólnej liczby kontroli. Najwięcej kontroli kompleksowych przeprowadzono w gminach - 601 (78,5% wszystkich kontroli kompleksowych).

**Kontrole problemowe** obejmowały wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej jednostek objętych kompetencjami kontrolnymi izb. W 2006 r. przeprowadzono łącznie 209 kontroli problemowych. Do zagadnień najczęściej obejmowanych kontrolami problemowymi należały:

- gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym mających osobowość prawną),
- przestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych,
- gospodarka mieniem komunalnym (w tym: sprzedaż mienia, wnoszenie mienia do spółek, pobieranie pożytków z majątku),
- prawidłowość ustalania i poboru dochodów budżetowych,
- realizacja i finansowanie inwestycji.

Ponadto, tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych na 2006 r.<sup>21</sup>.

Izby, na podstawie jednolitego programu, przeprowadziły kontrolę koordynowaną w zakresie gospodarki finansowej związków międzygminnych. Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez związki, w tym pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków publicznych oraz ocena sytuacji finansowej wynikającej z zadłużenia związków. Kontrolą koordynowaną objęto 55 podmiotów.

<sup>21</sup> Uchwała Nr 3/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 19 stycznia 2006 r.

W 2006 r. przeprowadzono **251 kontroli doraźnych**. Podstawą podjęcia tych kontroli były otrzymane od uprawnionych organów wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz różnorodne sygnały o nieprawidłowościach występujących w jst i ich jednostkach organizacyjnych, a także w innych jednostkach podlegających kontroli izb. Sygnalizacje te wpływały od instytucji, posłów i senatorów, mieszkańców (w tym radnych) oraz organów jst. Kontrole doraźne przeprowadzane były również na skutek informacji prasowych oraz w związku z wynikami działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych.

**Kontrole sprawdzające** wykonanie wniosków pokontrolnych przeprowadzono w 103 podmiotach, w szczególności, w gminach.

### 3.2. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W wyniku przeprowadzonych **1 328 kontroli** ujawniono łącznie **16 549 przypadków naruszeń prawa (nieprawidłowości)**. Dotyczyły one różnych obszarów związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych. Ujawnione uchybienia i naruszenia prawa miały zróżnicowany ciężar gatunkowy. Część z nich wpływała bezpośrednio lub pośrednio na poziom realizowanych dochodów oraz wartość posiadanego majątku. Wielokrotnie, przedmiotem wystąpień pokontrolnych były sytuacje, w których doszło do bezpodstawnego poniesienia wydatków, co oznaczało uszczuplenie środków publicznych. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości izby rejestrowały według następujących kategorii tematycznych:

- sprawy organizacyjne i unormowania wewnętrzne,
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa,
- gospodarka pieniężna i rozrachunki,
- wykonanie budżetu (w tym realizacja dochodów, wydatków),
- udzielanie zamówień publicznych,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień,
- rozliczenia finansowe jst z ich jednostkami organizacyjnymi.

Liczba stwierdzonych nieprawidłowości w ramach poszczególnych kategorii tematycznych w latach 2004 - 2006

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>17 494</b>	<b>16 576</b>	<b>16 549</b>
Ustalenia organizacyjne	2 217	2 052	2 064
Księgowość i sprawozdawczość budżetowa	3 460	3 348	3 462
Gospodarka pieniężna i rozrachunki	1 728	1 585	1 613
Wykonanie budżetu, w tym:	6 335	6 027	5 789
- dochody i przychody	3 728	3 452	3 285
- wydatki i rozchody	2 366	2 339	2 319
- inne	241	236	185
Zamówienia publiczne	2 118	1 809	2 032
Mienie komunalne	1 152	1 281	1 254
Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	88	115	92
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	396	359	243

Najwięcej nieprawidłowości ujawniono w zakresie spraw związanych z księgowością i sprawozdawczością budżetową, łącznie 3 462 oraz w zakresie realizacji dochodów i przychodów - 3 285. Duża część nieprawidłowości dotyczyła zagadnień organizacyjnych, w tym unormowań wewnętrznych odnoszących się do gospodarki finansowej i kontroli finansowej (łącznie 2 064). W zakresie wydatków i rozchodów stwierdzono 2 319 przypadków naruszeń prawa. W odniesieniu do udzielania zamówień publicznych ujawniono 2 032 przypadki nieprawidłowości. Ponadto, stwierdzono 1 613 naruszeń prawa w zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków oraz 1 254 przypadki nieprawidłowości związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym.

### **3.2.1. Wyniki kontroli**

Najwięcej nieprawidłowości izby stwierdziły w wyniku kontroli obejmujących zagadnienia związane z prowadzeniem rachunkowości i sporządzaniem sprawozdań finansowych, w tym sprawozdań budżetowych. Do najczęściej występujących naruszeń należało:

- księgowanie operacji gospodarczych niezgodnie z zasadami rachunkowości i niezgodnie z zakładowym planem kont (526 jednostek),
- nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (328),
- zaniechanie prowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych, np. kont analitycznych, zestawień obrotów i sald, itp. (310),
- zaniechanie sporządzania sprawozdań (233),
- zaniechanie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych (193),
- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych (165),
- brak ujęcia w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki (73),
- wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (246).

Prawidłowe ustalenie zasad prowadzenia rachunkowości, ich przestrzeganie oraz rzetelne wykazywanie danych w sprawozdaniach finansowych gwarantuje prawidłową informację o sytuacji finansowej i majątkowej jednostki. Dotyczy to w szczególności: informacji o zadłużeniu jst (kredyty, pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe), obciążających ją zobowiązaniach (w tym wymagalnych), należnościach, zrealizowanym deficycie lub nadwyżce budżetowej, wolnych środkach, skutkach finansowych udzielonych zwolnień, odroczeń, umorzeń podatkowych oraz skutkach finansowych obniżenia górnych granic stawek podatkowych. Nieprawidłowo prowadzona ewidencja zdarzeń gospodarczych (finansowych), nierzetelna sprawozdawczość finansowa (w tym świadome ukrywanie niektórych danych, np. kwot zobowiązań wymagalnych) może doprowadzić do zagrożenia płynności finansowej jednostki samorządowej. Wadliwie ustalone kwoty wolnych środków czy też nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych wpływają na nierealne wskazywanie źródeł pokrycia deficytu budżetowego.

W wielu przypadkach obowiązujące w jednostkach unormowania wewnętrzne dotyczące zasad prowadzenia rachunkowości nie spełniały wymogów określonych w przepisach

ustawy o rachunkowości<sup>22</sup>. W licznych przypadkach dokumentacja była niepełna, a braki dotyczyły regulacji o charakterze podstawowym. Podkreślić należy, że ustalone przez kierownika jednostki zasady prowadzenia rachunkowości mają istotne znaczenie dla skutecznego funkcjonowania w danej jednostce procedur kontroli finansowej.

Dużą grupą ujawnionych naruszeń było nie ujmowanie w ewidencji księgowej wszystkich obciążających jednostkę zobowiązań (przede wszystkim wobec dostawców i wykonawców), jak również prowadzenie ewidencji w sposób, który nie zapewniał wyodrębnienia kwot zobowiązań wymagalnych. Brak ewidencji zobowiązań lub nieprawidłowa ich ewidencja skutkowała bezpośrednio na prawidłowość wykazywanych wskaźników zadłużenia.

Jednym ze źródeł wykazywanych uchybień było nadmierne obciążenie zadaniami służb finansowych kontrolowanych podmiotów, szczególnie w mniejszych jednostkach samorządowych. Powierzenie dodatkowych obowiązków w zakresie ewidencji środków publicznych (środki z budżetu Unii Europejskiej) i sprawozdawczości z realizowanych procesów finansowych nie zawsze łączyło się ze stosownymi zmianami w strukturze organizacyjnej, prowadzącymi do wzmocnienia kadr odpowiedzialnych za omawiany obszar funkcjonowania jednostki.

*W Gminie Cz. stwierdzono, że księgowość szkół Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Biblioteki Gminnej prowadzona była przez pracowników Urzędu Gminy. Dla wyżej wymienionych jednostek nie zostały wydzielone księgi rachunkowe, co pozwalałoby na ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych dotyczących tych jednostek organizacyjnych. Prowadzenie ewidencji księgowej operacji gospodarczych Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych we wspólnych urządzeniach księgowych naruszało art. 4 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, z których wynikał obowiązek prowadzenia dla jednostek organizacyjnych odrębnych ksiąg rachunkowych, w celu zapewnienia ujmowania w tych księgach wyłącznie zdarzeń związanych z danymi jednostkami, a w konsekwencji rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego każdej z nich oraz w celu umożliwienia sporządzenia obowiązujących te jednostki sprawozdań finansowych.*

*W Gminie Ź. stwierdzono zaniechanie sporządzania planów finansowych dla samorządowych jednostek budżetowych Gminy, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>23</sup>. Nie sporządzano także bilansów jednostkowych dla poszczególnych jednostek budżetowych (sporządzano wspólny bilans podpisywany przez Wójta Gminy) oraz jednostkowych sprawozdań miesięcznych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych.*

*W wyniku kontroli w Gminie Rz. obejmującej dokumenty źródłowe z grudnia 2004 r. i stycznia 2005 r. stwierdzono, że 27 dokumentów, które dotyczyły 2004 r., na łączną kwotę 124 694,35 zł, zostało ujętych w księgach rachunkowych 2005 r. Analogiczną sytuację stwierdzono w odniesieniu do lat 2005 i 2006. Dwanaście dokumentów, które dotyczyły 2005 r., na łączną kwotę 42 060,90 zł, zostało ujętych w księgach rachunkowych 2006 r. Stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, stosownie do którego - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu zapłaty.*

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).



*W Gminie B. stwierdzono przypadki braku ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego zdarzeń gospodarczych występujących w danym okresie. Zobowiązania wynikające z otrzymanych faktur ewidencjonowano w księgach rachunkowych w momencie zapłaty, w wyniku czego nie wykazano na koniec okresu sprawozdawczego rzeczywistego stanu rozliczeń finansowych, czym naruszono zasadę rzetelności ksiąg rachunkowych wyrażoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. W oparciu o przyjętą do kontroli próbę ustalono, że w księgach rachunkowych 2004 r. nie ujęto rachunków i faktur na kwotę 20 519,71 zł, w tym zobowiązania wymagalne wynosiły kwotę 1 424,25 zł. Natomiast, w księgach rachunkowych 2005 r. nie ujęto rachunków i faktur na kwotę 23 996,93 zł, w tym zobowiązania wymagalne wynosiły kwotę 9 672,17 zł. Powyższych kwot nie wykazano w konsekwencji w sprawozdaniach Rb-28S - roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych w kolumnie „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego” oraz w sprawozdaniach Rb-Z - kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (w zakresie kwot zobowiązań wymagalnych). W Gminie tej stwierdzono także, że w księdze głównej budżetu Gminy oraz w księdze głównej Urzędu Gminy za lata 2004 - 2006 nie została zachowana zasada ciągłości bilansowej, wyrażona art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Inspektorzy regionalnej izby obrachunkowej ujawnili, że salda niektórych kont na dzień 31 grudnia 2004 r. nie zostały przeniesione jako bilans otwarcia ksiąg na dzień 1 stycznia 2005 r. oraz salda niektórych kont na dzień 31 grudnia 2005 r. nie zostały przeniesione jako bilans otwarcia ksiąg na dzień 1 stycznia 2006 r. Powyższa nieprawidłowość dotyczyła kont: 134 - kredyty bankowe, 260 - zobowiązania finansowe, 223 - rozliczenie wydatków budżetowych.*

Drugą - pod względem liczby ujawnionych przypadków - grupę nieprawidłowości stanowiły naruszenia dotyczące realizacji przez kontrolowane podmioty dochodów i przychodów. Wśród najistotniejszych naruszeń należy wskazać:

- brak weryfikacji składanych przez podatników deklaracji podatkowych (254 jednostki),
- nieprzestrzeganie zasady powszechności opodatkowania (146),
- niezgodny z przepisami i uchwałami rady gminy wymiar podatku rolnego (73),
- niezgodny z przepisami i uchwałami rady gminy wymiar podatku od nieruchomości (70),
- zaniechanie działań w celu egzekwowania należności podatkowych (228),
- zaniechanie działań w celu egzekwowania należności niepodatkowych (107),
- nieprzestrzeganie zapisów ustawy Ordynacja podatkowa przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków (236),
- dopuszczenie do przedawnienia roszczeń (86),
- nierzetelne wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń (213).

Z ustaleń kontroli wynikało, że składane przez podatników deklaracje podatkowe zawierały wiele błędów, skutkujących w szeregu sytuacjach zaniżeniem wpływów podatkowych. Najczęściej związane było to z nieprawidłowym zastosowaniem stawki podatkowej dla gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie podatku od nieruchomości. Zaniechanie podejmowania przez służby gminnych organów podatkowych czynności sprawdzających wobec deklaracji podatkowych wskazywało także na wadliwe funkcjonowanie procedur kontroli finansowej w odniesieniu do procesów pobierania dochodów. Powyższe miało także wpływ na stwierdzone przez izby zaniechania podejmowania czynności windykacyjnych wobec zaległości podatkowych, jak również zaległości o charakterze niepodatkowym.

Znacząca liczba uchybień dotyczyła naruszenia zasady powszechności opodatkowania, co wskazywało, m.in. na brak wykorzystywania przez organy podatkowe danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków, ewidencji działalności gospodarczej, aktów notarialnych, wydawanych decyzji (przede wszystkim związanych z procesem inwestycyjnym). Niewystarczająca była także liczba podejmowanych przez organy podatkowe kontroli weryfikujących rzetelność zadeklarowanych przez podatników danych w zakresie przedmiotów opodatkowania. Stwierdzone w rezultacie czynności kontrolnych naruszenia, oprócz dochodów podatkowych, dotyczyły także wielu innych należności, pobieranych, np. za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, za zajęcie pasa drogowego czy też opłat adiacenckich i renty planistycznej. Wydawane w omawianym zakresie wnioski pokontrolne pozwoliły w szeregu przypadkach na zwiększenie zrealizowanych przez kontrolowane podmioty dochodów.

*W wyniku kontroli przeprowadzonej w Mieście Ł. ustalono, że jeden z podatników dzierżawiący na podstawie umowy nieruchomości stanowiącą własność Miasta, na której zlokalizowane zostało targowisko (powierzchnia 8 492 m<sup>2</sup>) nie złożył deklaracji podatkowych i nie zapłacił podatku od nieruchomości za lata 2005 i 2006. W toku kontroli inspektorów regionalnej izby obrachunkowej podatnik złożył deklaracje podatkowe za lata 2005 i 2006 oraz dokonał wpłaty należnego podatku w kwocie 8 020,50 zł wraz z odsetkami w wysokości 630 zł.*

*W rezultacie czynności kontrolnych w Mieście i Gminie S. ustalono, że organ podatkowy decyzjami z dnia 22 marca 2005 r. obniżył jednemu z podatników wymiar podatku od nieruchomości za 2003 r. o kwotę 12 240,20 zł i za 2004 r. o kwotę - 3 704,50 zł, wskazując, że obniżenie podatku wynika z zawartego z podatnikiem porozumienia. Zastosowana przez organ podatkowy konstrukcja prawna obniżenia podatku w związku z zawartym porozumieniem cywilnoprawnym nie miała żadnego oparcia w obowiązujących przepisach. W szczególności, instytucji obniżenia wysokości podatku nie przewidywały przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Opisane działania organu podatkowego skutkowały uszczupleniem należnych Gminie dochodów. Prowadzone czynności kontrolne ujawniły także, że Gmina zawarła w 2001 r. umowę dzierżawy, której przedmiotem było targowisko miejskie. W umowie dzierżawy strony ustaliły, że dzierżawcy zobowiązani są do płacenia na rzecz Gminy czynszu dzierżawnego w kwocie 73 932 zł rocznie, czyli miesięcznie - 6 161 zł (z podatkiem VAT). Z przedmiotowej umowy nie wynikało, że dzierżawcy targowiska będą jednocześnie inkasentami opłaty targowej. Strony nie ustaliły również zasad pobierania i rozliczania dochodów z tytułu opłaty targowej. W umowie wskazano jedynie, że należna Gminie opłata targowa pobierana będzie przez dzierżawców i odprowadzana do budżetu Gminy w ramach ustalonego czynszu dzierżawnego. Inspektorzy regionalnej izby obrachunkowej ustalili, że w okresie obowiązywania umowy dzierżawy Gmina nie wydawała dzierżawcom biletów opłaty targowej, a tym samym nie sprawowało żadnego nadzoru nad prawidłowością pobierania opłaty targowej przez dzierżawców. Dzierżawcy nie byli zresztą umocowni do poboru opłaty targowej, inkasenta tej należności wskazuje, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada Miejska nie podjęła uchwały w powyższym zakresie. Omawiana umowa obowiązywała do 30 września 2004 r. W przypadku oddania w dzierżawę targowiska Gmina powinna uzyskać odrębnie dochody z majątku (czynsz dzierżawny) oraz dochody z opłaty targowej. Dochody z tytułu opłaty targowej stanowią należność gminy i w całości powinny być przekazane na rachunek budżetu gminy przez uprawnionego inkasenta, za wynagrodzeniem określonym przez organ stanowiący gminy. Oznacza to, że osoba prowadząca targowisko nie mogła zatrzymać dochodów z tego tytułu. Tymczasem w okresie obowiązywania umowy dzierżawy Gmina zaniechała realizacji dochodów z tytułu opłaty targowej. Po 30 września 2004 r. inkasentem opłaty targowej został na przedmiotowym terenie Miejski Zakład Komunalny. W 2005 r. dochody zrealizowane z tytułu tej opłaty wynosiły 169 383 zł.*

W wyniku kontroli w Gminie O. stwierdzono, że Wójt gminy nie zamieścił w wywieszonych w Urzędzie Gminy wykazach podatników będących przedsiębiorcami, którym umorzono zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2003 - 2005, danych dotyczących 5 decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych (łącznie kwota umorzenia wynosiła 21 606,26 zł). Ustalono także, że organ podatkowy wydał w dniu 4 września 2003 r. decyzję dotyczącą zaniechania poboru podatku w stosunku do jednego z podatników w kwocie 50 000 zł, mimo że przepisy ustawy Ordynacja podatkowa nie przewidywały, w czasie wydania przedmiotowej decyzji, instytucji zaniechania poboru podatku. Możliwość zastosowania instytucji zaniechania poboru podatku przez gminny organ podatkowy istniała do 31 grudnia 2000 r. Decyzja wydana została, zatem bez podstawy prawnej.

W Gminie O. inspektorzy regionalnej izby obrachunkowej ujawnili, że Wójt gminy umorzył w 2006 r. kwotę 2 903,34 zł stanowiącą zaległość z tytułu czynszu najmu lokali użytkowych wynajmowanych przez Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej. Decyzja dotycząca umorzenia zaległości z tytułu czynszu najmu lokali użytkowych, stanowiącego należność budżetu Gminy, podjęta została mimo braku ustalenia przez Radę Gminy - na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa przypadających jst lub jej jednostkom organizacyjnym.

W Gminie Ż. stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą (lata 2004 i 2005) Rada gminy nie podjęła uchwały w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Uchwała w tej sprawie podjęta została dopiero 2 grudnia 2005 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. Zgodnie z - obowiązującym od dnia 9 grudnia 2003 r. - art. 40 ust. 98 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>24</sup> - organ stanowiący jst, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jst, wysokość stawek opłat za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Do dnia 9 grudnia 2004 r. - z mocy art. 9 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>25</sup> - zarządca drogi mógł stosować stawki określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych<sup>26</sup>. Po tej dacie musiały być stosowane stawki wynikające z uchwały organu stanowiącego. Kontrolujący stwierdzili natomiast, że jednostka wydawała w 2005 r. decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego i ustalające opłatę, mimo braku koniecznego elementu do określenia opłaty, czyli stawki.

W wyniku kontroli w Mieście Z. D. stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. i w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych na kwotę 453 122,00 zł. Ponadto, we wskazanych sprawozdaniach za 2005 r. zaniżono skutki finansowe wynikające z decyzji wydanych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa na łączną kwotę 775,00 zł, z tego: w podatku od nieruchomości o kwotę 435,00 zł, w podatku od środków transportowych o kwotę 340,00 zł.

Ujawnione nieprawidłowości związane z realizacją wydatków i rozchodów dotyczyły, w szczególności:

- przekroczenia uprawnień do zaciągania zobowiązań (140 jednostek),
- przekroczenia planu wydatków (186),
- niezgodnego z przepisami ustalania wynagrodzeń pracowników (272),

<sup>24</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 1953 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 6, poz. 33 z późn. zm.

- zaniechania przyjmowania na stan majątku środków trwałych pozyskanych z inwestycji (86),
- nieprawidłowego rozliczania udzielonych z budżetu dotacji (49),
- wypłacenia wykonawcom zawyżonych wynagrodzeń (22),
- zaniechania egzekwowania umownych terminów realizacji robót, kar z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy (27).

*Kontrola przeprowadzona w Gminie L. R. wykazała, że w dniu 20 sierpnia 2004 r. zawarta została umowa nr 39/2004 dotycząca rozbudowy budynku szkoły w D. - dobudowy garaży i świetlicy dla OSP. Wynagrodzenie dla wykonawcy ustalone zostało w kwocie 229 527,56 zł brutto i było wyższe od środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Gminy na 2004 r. Termin realizacji umowy ustalono do dnia 15 maja 2005 r. Rada Gminy w planie nakładów na inwestycje na 2004 r. zaplanowała na powyższe zadanie kwotę 80 000,00 zł. Jednocześnie w uchwale budżetowej na 2004 r., jak również w żadnej innej uchwale, Rada gminy nie ustaliła limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne. Rada gminy nie podjęła także uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - do wyłącznej właściwości Rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez Radę gminy.*

*W Mieście i Gminie W., inspektorzy regionalnej izby obrachunkowej ustalili, że przekazana w 2005 r. z budżetu dotacja przedmiotowa dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na dowóz dzieci do szkół, utrzymanie boiska gminnego i utrzymanie przystanku PKS nie została skalkulowana według stawek jednostkowych, które powinny zostać określone przez Radę gminy i Miasta. Zgodnie z art. 117 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych - z budżetu jednostki mogły być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych kalkulowane według stawek jednostkowych. Stawki dotacji przedmiotowych ustalić powinien organ stanowiący jst.*

*Kontrola w Gminie Ż. wykazała, że z budżetu Gminy wypłacano diety na rzecz zawodników (seniorów) LKS Ż. za udział w międzygminnych rozgrywkach sportowych, mimo braku podstaw prawnych do ponoszenia wskazanych wydatków z budżetu. W 2005 r. tytułem diet wypłacono 7 771 zł, a w grudniu 2004 r. - 1 932 zł. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynikało, że zawodnicy LKS, którym wypłacano diety traktowani byli jak pracownicy, stąd diety wypłacane były w wysokości 21 zł. Wypłaty z budżetu gminy diet za udział w zawodach i treningach sportowych nie przewidywały przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej<sup>27</sup>, regulującej zadania organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sferze kultury fizycznej i sportu. Przepisy ustawy (art. 22 ust. 2 i art. 28 ust. 2) dawały podstawę wypłacania z budżetu zawodnikom nie posiadającym licencji zawodnika stypendium sportowego oraz wyróżnień i nagród za wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym finansowane ze środków budżetu jst, przy czym zasady i tryb przyznawania, wstrzymywania, cofania oraz wysokość stypendiów, wyróżnień i nagród określa organ stanowiący jst w formie uchwały.*

*W wyniku kontroli w Mieście i Gminie W. stwierdzono, że zaniżono wysokość dotacji wypłacanej z budżetu na rzecz szkoły niepublicznej, co wynikało z jej przekazywania w przeliczeniu na liczbę uczniów podaną we wniosku dotyczącym dotacji składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, na który ma być udzielona dotacja (liczba planowana). Tymczasem, zgodnie z art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>28</sup> - dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest*

<sup>27</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 z późn. zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

*obowiązek szkoły lub obowiązek nauki przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jst pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku udzielenia przez Gminę dotacji na każdego ucznia (rzeczywistego, a nie planowanego) za okres od września 2002 r. do dnia 3 grudnia 2006 r. dotacja dla Niepublicznego Gimnazjum byłaby wyższa o kwotę 30 873,06 zł.*

*W Gminie B. stwierdzono, że Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej nie posiadał specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej wymaganej przepisem art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>29</sup>.*

Mimo liberalizacji przepisów określających zasady i tryb udzielania zamówień publicznych izby wciąż ujawniają szereg naruszeń we wskazanym zakresie. Zauważyć należy, że liczba stwierdzonych w 2006 r. przypadków nieprawidłowości wzrosła w porównaniu z 2005 r. - 1 809, do 2 032 w 2006 r. Za niepokojącą należy uznać okoliczność, że część wskazanych nieprawidłowości dotyczyła zaniechania stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy zakupie usług, dostaw lub robót budowlanych. Zauważyć należy, że w związku z rozszerzeniem sfer pozostawionych samodzielnej decyzji zamawiających<sup>30</sup> konieczne jest wnikliwe monitorowanie sposobu korzystania przez nich z przyznanych im kompetencji. Znaczna część ujawnionych przez izby naruszeń związana była z etapem przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Należyte wypełnienie obowiązków związanych z określeniem przedmiotu zamówienia, ustaleniem wartości zamówienia, określeniem warunków udziału w postępowaniu oraz przyjęciem kryteriów oceny ofert warunkuje prawidłowe udzielenie zamówienia publicznego. Precyzyjne i jednoznaczne określenie warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert daje daleko idącą pewność, co do podejmowanych przez zamawiającego w toku postępowania decyzji dotyczących wykluczenia wykonawcy, jak również wyboru najkorzystniejszej oferty. Zapisy ogólne i niedookreślone stwarzają obszar dowolności, w którym pojawia się miejsce na decyzje arbitralne, w ograniczonym stopniu podlegające weryfikacji. Stwierdzone przez izby nieprawidłowości dotyczyły etapu właściwego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przede wszystkim oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, oceny ofert w celu wyboru najkorzystniejszej oraz dokumentowania przebiegu postępowania.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych należały:

- nie przestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy (77 jednostek),
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia (112),
- naruszenie przepisów dotyczących wyboru trybu (50),
- nie unieważnienie postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą (76),
- zaniechanie opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (15),
- nieprawidłowe ustalenie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (138),

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 79, poz. 551) uchyliła, w szczególności kompetencje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do wyrażania zgody na podjęcie określonych czynności przez zamawiającego.

- stosowanie kryteriów oceny ofert niezgodnie z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia (15),
- zaniechanie żądania od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu (43),
- zawarcie umowy niezgodnej z treścią złożonej oferty (46),
- naruszenie zakazu dokonywania zmian zawartej umowy (52).

*W Gminie G. stwierdzono, że warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego we wszystkich jedenastu objętych kontrolą postępowaniach zostały określone w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, z naruszeniem art. 22 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. W specyfikacjach zamawiający wskazał, że warunkiem udziału w postępowaniu jest, m.in.: (1) prowadzenie działalności w branży budowlano - drogowej, od co najmniej 5 lat; (2) legitymowanie się przychodem ze sprzedaży (za ostatnie 3 lata) nie mniejszym niż 12 000 000 zł rocznie; (3) doświadczenie w zakresie wykonania robót o podobnym charakterze i złożoności - wartość robót nie mniej niż 1 000 000 zł rocznie; (4) minimum 3-letni staż w charakterze kierownika budowy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>31</sup> i przepisami wykonawczymi<sup>32</sup> doświadczenie i wiedza wykonawcy robót budowlanych nie mogą być badane w oparciu o okres prowadzenia działalności gospodarczej, lecz w szczególności w oparciu o dane dotyczące wykonanych zamówień odpowiadających wartością i rodzajem robotom budowlanych będącym przedmiotem zamówienia. Ponadto, ustalenie, że firma powinna wykazać się przychodem ze sprzedaży za ostatnie 3 lata nie mniejszym niż 12 000 000 zł rocznie oraz przychodem z wykonywania robót o podobnym charakterze i złożoności w kwocie nie mniejszej niż 1 000 000 zł rocznie - było zupełnie niewspółmierne do wartości zamówień będących przedmiotem postępowania (ich łączna wartość według kosztorysów wynosiła 914 621,54 zł), jak również charakteru robót, ich zakresu i stopnia technologicznej złożoności. Określone w opisany sposób warunki udziału w postępowaniu mogły prowadzić do wyeliminowania z udziału w postępowaniu podmiotów posiadających wiedzę i doświadczenie pozwalające należycie wykonać przedmiotowe zamówienie. Określone przez zamawiającego warunki nie były dostosowane do specyfiki, zakresu, wartości i stopnia skomplikowania zamówienia. Warunki określone w specyfikacji powinny mieć jedynie na celu ustalenie zdolności określonego podmiotu do należytego wykonania danego zamówienia, nie mogą prowadzić do eliminacji wykonawców poprzez formułowanie warunków nadmiernych, nie mających uzasadnienia w specyfice przedmiotu zamówienia.*

*Kontrola prowadzona w Miejskim Zakładzie Komunikacji w S. ujawniła, że w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącej zakupu autobusu oraz w ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym zamawiający wskazał, że przedmiotem zamówienia jest zakup i dostawa jednoczłonowego, niskopodłogowego używanego autobusu marki MAN, przeznaczonego do eksploatacji w komunikacji miejskiej (kod CPV 34 12.11.00-2). Wskazany sposób określenia przedmiotu zamówienia poprzez podanie marki autobusu, będącego przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, naruszał wymogi wynikające z art. 29 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi - przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”. Opisany sposób określenia przedmiotu*

<sup>31</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.

<sup>32</sup> Obowiązujące do dnia 25 maja 2006 r. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605).

zamówienia skutkowało w konsekwencji naruszeniem zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Podczas kontroli w Gminie Cz. w odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego, o wartości powyżej 60 000 euro, na wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przykanalikami we wsi Z. - etap I, stwierdzono, że zamawiający w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia publicznego ustalił następujące kryteria oceny ofert: cena - 80% oraz doświadczenie zawodowe - 20%. Zastosowanie do oceny ofert kryterium doświadczenia zawodowego nastąpiło z naruszeniem art. 91 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - kryteria oceny ofert nie mogły dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej. Przyjęcie wskazanego kryterium oznaczało rażące naruszenie ustawy Prawo zamówień publicznych, co powinno skutkować jego unieważnieniem w oparciu o art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W Mieście Ł. w odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie modernizacji krytej pływalni przy Szkole Podstawowej stwierdzono, że zamawiający w trakcie postępowania na wybór wykonawcy robót budowlanych, w wyniku rozstrzygnięcia wniesionego protestu, zmienił opisany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia warunek udziału w postępowaniu, poprzez zapis, że o zamówienie mogli ubiegać się wykonawcy, którzy w okresie lat 1999 - 2004 wykonali, co najmniej jeden projekt i co najmniej jedną robotę budowlaną modernizacji krytej pływalni, tożsamą z przedmiotem zamówienia (przed zmianą zamawiający wymagał wykonania, co najmniej 3 projektów i co najmniej 3 robót budowlanych). Natomiast, zgodnie z art. 38 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający nie mógł w trakcie postępowania dokonać modyfikacji treści specyfikacji w zakresie warunków udziału w postępowaniu, co oznaczało, że w sytuacji, gdy uznał wcześniej postawiony warunek jako zbyt wygórowany (naruszający zasady uczciwej konkurencji), powinien unieważnić postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zmiana specyfikacji dotycząca warunków udziału w postępowaniu była, bowiem niedopuszczalna.

Kontrola dotycząca udzielenia przez Miasto S. zamówienia publicznego na modernizację drogi wykazała, że zamawiający dokonał nieprawidłowej oceny ofert w zakresie wymaganego potencjału technicznego, którym dysponować mieli wykonawcy. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawiający określił, że wykonawca powinien dysponować, być właścicielem lub wynajmując określony sprzęt i urządzenia budowlane o określonych parametrach technicznych. Ponadto wymagał, aby w odniesieniu do tegoż sprzętu podano dane dotyczące producenta, modelu i typu. Wykonawca nr 1 wpisał w formularzu dotyczącym potencjału technicznego w pozycji 9, piłę motorową łańcuchową Stihl MS 290 o mocy silnika 3,5 kW. Zamawiający zweryfikował te dane na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej producenta urządzenia i ustalił, że piła ma moc 3,0 kW - 4,1 KM, czyli o 0,1 KM za mało w stosunku do wymaganej 4,2 KM. Stanowiło to przesłankę wykluczenia wykonawcy z postępowania i w konsekwencji odrzucenia oferty (moc piły o 0,1 KM mniejsza niż wymagana w specyfikacji). Szczegółowe badanie ofert dokonane przez inspektorów regionalnej izby obrachunkowej wykazało jednakże, że w wielu wypadkach wykonawcy nie podali w ww. załączniku wszystkich danych dotyczących sprzętu i urządzeń budowlanych zaproponowanych do realizacji zadania. Stwierdzono przypadki, w których wykonawcy wpisywali tylko nazwy urządzeń i producenta, nie podając typu i modeli, bądź wpisywali tylko nazwy urządzeń bez podania producenta, typu i modeli, co uniemożliwiało dokonanie weryfikacji czy sprzęt ten spełnia parametry wymagane przez zamawiającego (dzięki podaniu pełnych danych możliwe było wykluczenie wykonawcy nr 1). Opisane braki uniemożliwiały weryfikację przez zamawiającego (a także inspektorów regionalnej izby obrachunkowej) okoliczności spełnienia przez poszczególnych wykonawców warunku dotyczącego potencjału technicznego, natomiast w dokumentacji z rozpatrzenia ofert stwierdzono, że wykonawcy spełniali ten warunek (z wyjątkiem wykonawcy wykluczonego z postępowania).

W zakresie nieprawidłowości dotyczących spraw o charakterze ogólnorganizacyjnym wskazać należy w pierwszej kolejności:

- brak lub niewłaściwe ustalenie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (445 jednostek),
- brak innych unormowań wewnętrznych, w tym w zakresie kontroli finansowej (233),
- zaniechanie przeprowadzenia kontroli w jednostkach organizacyjnych (372),
- nieprawidłowe funkcjonowanie procedur kontroli finansowej (292).

*W rezultacie czynności kontrolnych prowadzonych w Mieście Z. ustalono, że jednostka nie posiadała dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości spełniającej wszystkie wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Inspektorom regionalnej izby obrachunkowej przedłożono wyłącznie zakładowy plan kont dla budżetu i jednostki budżetowej (Urzędu Miasta), w którym corocznie aktualizowano słownik kont syntetycznych i analitycznych, oraz wykaz programów komputerowych funkcjonujących w Urzędzie. Część postanowień dotyczących zasad funkcjonowania kont wymagała aktualizacji w odniesieniu do obowiązujących przepisów.*

*W Gminie R. nie zostały opracowane zasady rachunkowości i plan kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat, w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup>. W związku z powyższym w jednostce nie zostały uregulowane, m.in. zadania w zakresie przyjmowania podatków, sposobu dokonywania przypisów i odpisów, sposobu prowadzenia ewidencji i księgowania zobowiązań pieniężnych.*

*W Gminie O. inspektorzy regionalnej izby obrachunkowej stwierdzili, że gminne jednostki organizacyjne nie posiadały opracowanych procedur kontroli finansowej. Ze sporządzonych przez Skarbnika Gminy protokołów kontroli przeprowadzonych w tych jednostkach wynikało, że nie zakwestionowano braku procedur kontroli. Stwierdzono także, że po zakończeniu kontroli wewnętrznej nie podjęto żadnych działań w celu zapewnienia ustalenia omawianych procedur kontroli finansowej w jednostkach organizacyjnych.*

W odniesieniu do zagadnień obejmujących gospodarkę pieniężną i rozrachunki ujawnione uchybienia dotyczyły, m.in.:

- zaniechania dokonywania kontroli gospodarki kasowej (56 jednostek),
- nieegzekwowania lub nieterminowego egzekwowania należności od kontrahentów (38),
- nieterminowego regulowania zobowiązań (220),
- zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieprawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie takiej inwentaryzacji (160).

*W Gminie W. stwierdzono nieprzestrzeganie uregulowań wewnętrznych ustalonych w instrukcji kasowej wprowadzonej zarządzeniem Wójta Gminy oraz w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych, w szczególności (1) dowody kasowe, na podstawie których dokonywano wypłaty gotówki z kasy Urzędu nie były na bieżąco ujmowane w raportach kasowych wydatków Urzędu Gminy, Gminnego Ośrodka Kultury i Zakładu Komunalnego, co w konsekwencji doprowadziło w kilku przypadkach do naruszenia zasady sporządzania raportów kasowych na koniec każdego miesiąca; (2) w wielu przypadkach wypłaty z kasy dokonywano z gotówki przyjętej*

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 511 z późn. zm. - niniejsze rozporządzenie uchylone zostało z dniem 1 lipca 2006 r. na mocy art. 241 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.



do kasy na kwitariusz przychodowy; (3) Skarbnik Gminy nie przeprowadzała niezapowiedzianych kontroli kasy; (4) ewidencją druków ścisłego zarachowania nie objęto arkuszy spisu z natury.

Kontrola spraw związanych z gospodarowaniem majątkiem komunalnym ujawniła nieprawidłowości dotyczące:

- naruszenia przepisów w zakresie sprzedaży nieruchomości (267 jednostek),
- naruszenia przepisów w zakresie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (26),
- przekroczenia kompetencji lub nieprawidłowego przekazywania, przyjmowania składników majątkowych (46),
- nie ujmowania w ewidencji wszystkich środków trwałych (116),
- zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych lub niewłaściwe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji (193).

*W Gminie Br. w latach 2003 i 2004 nie przeprowadzono spisu z natury środków trwałych. Zgodnie z zapisami art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację, chyba że majątek znajduje się na terenie strzeżonym, która to sytuacja nie miała miejsca. Przeprowadzona inwentaryzacja w roku 2005 r. wykazała znaczne rozbieżności między stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym. Konto 011 środki trwałe - 6 218 426,50 zł; konto 013 pozostałe środki trwałe - 113 932,73 zł oraz konto 014 zbiory biblioteczne - 59 126,06 zł. Łącznie nadwyżka inwentaryzacyjna stanowiła wartość 6 391 485,29 zł.*

*Kontrola w Gminie A. wykazała, że Rada Gminy nie określiła zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>34</sup>.*

*W rezultacie kontroli w Mieście i Gminie W. stwierdzono, że pomimo zapisów w umowie dzierżawy zawartej z spółką nie waloryzowano czynszu dzierżawnego w oparciu o wskaźnik wzrostu cen i usług konsumpcyjnych, począwszy od pierwszego dnia miesiąca po opublikowaniu tego wskaźnika. Uwzględniając średnioroczne wskaźniki cen i usług konsumpcyjnych ogłoszone przez Prezesa GUS i opublikowane w Monitorze Polskim dzierżawca powinien płacić miesięczny czynsz dzierżawny w wysokości 13 542,50 zł (13 084,50 zł x 1,035), a od dnia 1 lutego 2006 r. w wysokości 13 826,90 zł (13 542,50 zł x 1,021). Łącznie kwota zaniżenia dochodu wynosiła 10 669,30 zł.*

### **3.2.2. Działania pokontrolne**

Realizując ustawowe obowiązki regionalne izby obrachunkowe przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości, ich źródła, przyczyny, rozmiary oraz osoby odpowiedzialne, a także zamieszczając wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości. Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, właściwym organom kontrolowanych jednostek przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Podstawą zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa, przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Dane dotyczące zgłoszonych

<sup>34</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.

zastrzeżeń w zakresie kontroli przeprowadzonych w 2006 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych złożone przez jst

Wyszczególnienie	Liczba kwestionowanych wniosków pokontrolnych	Zastrzeżenia		
		oddalone	uwzględnione	w części uwzględnione
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>194</b>	<b>162</b>	<b>26</b>	<b>6</b>
- województwa samorządowe	17	14	1	2
- powiaty	5	3	2	-
- gminy	142	121	19	2
- inne jednostki	30	24	4	2

W oparciu o wyniki kontroli izby przekazały rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 395 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W 6 przypadkach prezesi izb wnieśli wnioski o ukaranie do regionalnych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do najczęściej stwierdzanych przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych należały: naruszenia związane z udzielaniem zamówień publicznych; zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji; wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej; przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (w tym poprzez dokonywanie wydatków z przekroczeniem granic kwot określonych w planie finansowym).

Regionalne izby obrachunkowe przekazały także szereg sygnalizacji organom administracji rządowej oraz organom kontroli państwowej.

Dane dotyczące przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe wniosków, zawiadomień i sygnalizacji

Nazwa podmiotu	Liczba zawiadomień, wniosków i sygnalizacji
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>121</b>
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	7
- Wojewoda	16
- Organy kontroli skarbowej (US, UKS)	18
- NIK	1
- Pozostałe podmioty (np. PIP, PFRON, Rzecznik Praw Obywatelskich, PARPA, sądy, Prezes UZP)	79

Do Ministerstwa Finansów przekazano także informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych w składanych przez gminy sprawozdaniach budżetowych oraz danych o skutkach wynikających ze stosowania zwolnień, odroczeń i umorzeń podatków, co miało wpływ na ustalenie wysokości subwencji.

W związku z ustaleniami kontroli regionalne izby obrachunkowe złożyły 79 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyło to m.in.

sytuacji: zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych; bezpodstawnego wypłacania świadczeń pieniężnych; zaniechania realizacji należnych jednostce samorządowej dochodów (np. z tytułu opłaty targowej, z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego); nieprawidłowości związanych z udzielaniem ulg w zapłacie podatków; poświadczenia nieprawdy w dokumentach.

Wyniki kontroli wskazują na występowanie znacznej ilości nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rachunkowości jst. W związku z powyższym w pełni uzasadniona jest, zawarta w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych, propozycja Ministra Finansów o objęciu największych jst corocznym zewnętrznym audytem finansowym sprawowanym przez regionalne izby obrachunkowe.

### **3.3. Kontrola gospodarki finansowej związków międzygminnych**

#### **3.3.1. Charakterystyka kontroli**

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w oparciu o plan kontroli koordynowanych na 2006 r. zleciła regionalnym izmom obrachunkowym przeprowadzenie kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych. Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez związki międzygminne, w tym pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków publicznych oraz ocena sytuacji finansowej związków wynikającej z ich zadłużenia. Kontrolę przeprowadzono w 55 związkach międzygminnych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym za okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r.

W 2005 r. wykonane dochody związków międzygminnych wyniosły 633 443 tys. zł a wykonane wydatki 649 573 tys. zł<sup>35</sup>. Do kontroli wytypowano związki, które realizowały największe wydatki i rozchody, z uwzględnieniem stanu zobowiązań wymagalnych i poziomu zadłużenia związku.

Jst mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Działalność związków międzygminnych regulują przepisy zawarte w rozdziale 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>36</sup>.

Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Utworzenie związku wymaga przyjęcia przez nie jego statutu. Statut związku powinien określać:

- nazwę i siedzibę związku,
- uczestników i czas trwania związku,
- zadania związku,
- organy związku i ich strukturę, zakres i tryb działania,
- zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
- zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku,
- zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
- zasady likwidacji,
- inne zasady określające współdziałanie.

<sup>35</sup> Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku KR RIO, Warszawa 2006, s. 287 - 288.

<sup>36</sup> Analogicznie, działalność związków powiatów regulują przepisy rozdziału 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Z dniem ogłoszenia statutu i po spełnieniu wymogu rejestracji, związek nabywa osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Podstawą gospodarki finansowej związku jest plan finansowy uchwalony przez zgromadzenie związku. Gospodarkę finansową związków międzygminnych regulują (stosowane odpowiednio) przepisy o gospodarce finansowej gmin<sup>37</sup>. Związki międzygminne prowadzą gospodarkę finansową na zasadach i w oparciu o te same przepisy prawa, które dotyczą jst, mogą więc angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki nie znajdujące pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować w bankach czasowo wolne środki.

Do związków międzygminnych mają zastosowanie także inne przepisy prawa, m.in. ustawa o finansach publicznych, ustawa o rachunkowości, ustawa Prawo zamówień publicznych, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>38</sup>.

Niniejsza informacja o wynikach kontroli zawiera omówienie stwierdzonych w związkach nieprawidłowości dotyczących realizacji dochodów, wydatkowania środków publicznych, prowadzenia rachunkowości, udzielania zamówień publicznych i gospodarowania mieniem. Analizie poddany został także problem zadłużania się związków.

### **3.3.2 Szczegółowe ustalenia kontroli**

#### **3.3.2.1. Nieprawidłowości w zakresie tworzenia związków**

Kontrola wykazała **istnienie dużej liczby związków, w gruncie rzeczy, o fasadowym charakterze**. Związki te zostały formalnie utworzone, jednak nie prowadzą żadnej działalności i nie realizują zadań statutowych.

Na dzień 31 grudnia 2005 r. w Polsce zarejestrowanych było 247 związków, z czego działalność w oparciu o uchwały budżetowe prowadziło 176 związków, pozostałe 71 nie podjęło bądź zaprzestało działalności. Część związków, mimo że podjęła działalność, nie realizuje w pełni przyjętych zadań. Wynika to zarówno z braku dogłębnej analizy potrzeby istnienia związków, jak również z braku jasnego określenia ich zadań i celów statutowych. Z brzmienia art. 64 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że związek powołuje się do wykonywania zadań publicznych i tym samym do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zakres działania związku bardzo często bywa określany w sposób ogólny, lakoniczny i dowolny. Zdarza się też, że jest on określony w sposób zbyt szeroki. Podstawą określenia zadań związku powinien być art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierający wykaz zadań własnych gminy, które zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym mogą zostać przeniesione na związek<sup>39</sup>. Cele związku często nie są jasno sformułowane i poprzedzone rzetelną analizą zarówno samej potrzeby utworzenia związku, jak i ewentualnych kosztów jego działalności. Gmina może bowiem realizować

<sup>37</sup> Podobnie, zgodnie z art. 72 ust. 1 o samorządzie powiatowym, do gospodarki finansowej związków powiatów stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej powiatów.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

<sup>39</sup> W orzecznictwie sądów administracyjnych spotkać można bardziej restrykcyjne podejście do zakresu zadań jst, zgodnie z którym określenie zakresu zadań gmin wymaga uwzględnienia także norm szczególnych rangi ustawowej takich jak np. ustawa o sporcie kwalifikowanym, o drogach (por.: np. wyrok WSA z 19.07.2006 r. - I SA/Gl 927/06, OwSS 2006/4/114; wyrok NSA z 17.03.2000 r. - I SA/Lu 31/00 OwSS 2001/1/30; wyrok NSA z 22.09.1999 r. - SA/Rz 852/99 - OwSS 2000/4/115).

określone zadania nie tylko w ramach związku ale również poprzez zawieranie porozumień między jst<sup>40</sup>.

Pochopne i nieprzemyślane działanie twórców związków, brak wystarczającej analizy zadań publicznych, które gminy chciałyby wykonywać wspólnie taki związek tworząc, doprowadza do sytuacji, w której związek posiadający osobowość prawną faktycznie nie działa, a powierzone mu zadania wykonują gminy.

*W statucie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w P. sformułowano zadania w sposób ogólny i mało precyzyjny, tj.: walka z bezrobociem i przeciwdziałanie jego skutkom społeczno-ekonomicznym, współpraca w dziedzinie budownictwa komunalnego, a zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego, współpraca w zakresie rozwoju oświaty i kultury, podejmowanie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i promocji gmin - członków Związku, wspólne występowanie w sprawach związanych z ochroną środowiska, obszarami górniczymi, opłatami eksploatacyjnymi, podatkiem od nieruchomości. Do zadań związku należała także część zadań własnych gmin, obejmujących sprawy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 - 6, 10, 12 - 14 ustawy o samorządzie gminnym, tj. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, dostarczania gazu i energii elektrycznej, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia i pomocy społecznej; oświaty; zieleni komunalnej i zadrzewień; cmentarzy komunalnych; porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej; kultury fizycznej, sportu i turystyki. Związek nie realizował zadań określonych w statucie ze względu na brak dostatecznych środków finansowych, a ponadto przekazywał gminom dotacje oraz dokonywał na ich rzecz zakupu gotowych środków trwałych i przekazywał je gminom nieodpłatnie. W formie dotacji dla gmin zostały przekazane środki w wysokości: 1 071 928 zł, tj. 54,1% kwoty wykonanych wydatków związku w 2004 r., 1 473 090 zł, tj. 68,1% w 2005 r. i 961 284 zł, tj. 73,6% kwoty wykonanych wydatków w I półroczu 2006 r. Z powyższego wynika, że faktycznie następował jedynie transfer środków publicznych z gmin na rachunek związku i następnie ze związku na rzecz gmin; do tego dochodziły wydatki związane z kosztami funkcjonowania związku, w tym organów związku i jego biura.*

*W kontrolowanych związkach stwierdzono przypadki wpisania do statutu związku zadań, które w ogóle nie należą do zadań gminy<sup>41</sup> i tym samym nie mogą być realizowane przez związek międzygminny.*

*W Związku Gmin Ziemi Kujawskiej w A. K. wpisano do statutu następujące zadania: skup i przetwórstwo płodów rolnych oraz artykułów rolno-spożywczych, a w Związku Gmin Ziemi Wieluńskiej w W. produkcję roślinną, zwierzęcą, przemysłową oraz przetwórstwo rolno-spożywcze.*

*W Międzygminnym Związku Komunalnym w M. P. zgromadzenie związku podjęło decyzję o przyjęciu do realizacji części zadań z zakresu funkcjonowania Komendy Hufca ZHP.*

Inną nieprawidłowością było przyjęcie do realizacji przez związki międzygminne zadań, które nie zostały ujęte w ich statutach, czym naruszono przepisy art. 64 ustawy o samorządzie gminnym.

*Związek Gmin w K. w latach 2002 - 2004 realizował zadanie polegające na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, pomimo że zadanie to nie zostało umieszczone w jego statucie. Związek wykonywał także, nie umieszczone w statucie, zadanie polegające na modernizacji systemów grzewczych i termomodernizacji obiektów stanowiących własność gmin*

<sup>40</sup> Art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>41</sup> Zadania gminy określają art. 6 - 10 ustawy o samorządzie gminnym.

*członkowskich. Inwestycję tę związek realizował w drodze porozumień zawartych z gminami - członkami związku na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.*

Art. 74 dopuszcza wprowadzenie porozumienia jako formę współdziałania gmin w celu wykonywania zadań publicznych, jednak z jego konstrukcji (a także z regulacji dotyczących związków międzygminnych) wynika, że nie jest możliwe zawarcie porozumienia pomiędzy gminami i ich związkiem. Istotą związku jest bowiem wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadań publicznych w zakresie przekazanych przez gminy na mocy statutu. Możliwość zawierania porozumień przez związek - zgodnie z art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2 - 5 ustawy o samorządzie gminnym - dotyczy wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu właściwości powiatu oraz właściwości województwa, nie zaś właściwości gmin członków, gdyż te realizuje na podstawie statutu.

### **3.3.2.2. Nieprawidłowości w zakresie organizacji związków**

Związki międzygminne często organizują swoją działalność niezgodnie ze wskazaniami statutu nadanego im przez rady gmin tworzących związek lub obowiązującymi przepisami prawa. Nieprawidłowości w tym zakresie często polegały na ustaleniu składu zarządu związku niezgodnie z postanowieniami statutu związku.

*W Ekologicznym Związku Gmin w Dz. wybrano Przewodniczącego Zarządu, który nie był członkiem Zgromadzenia, pomimo, że w statucie nie określono, że dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków Zgromadzenia Związku.*

*W Związku Miast i Gmin w K. oraz w Związku Gmin w M., a także w Związku Gmin Powiatu R. funkcję Przewodniczącego Zgromadzenia Związku pełnił Przewodniczący Zarządu Związku, co stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 i 2 oraz art. 18a ust. 1 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.*

Stwierdzono także dokonywanie zmian w statutach związków w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami, bądź zaniechanie ujmowania w statutach wszystkich elementów wymaganych przepisami.

*W statucie Związku Miast i Gmin w Cz. W. wprowadzono zmiany uchwałą Zgromadzenia Związku, bez zachowania trybu właściwego dla jego stanowienia czyli bez zatwierdzenia zmian przez rady gmin uczestniczących w związku, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.*

*W statucie Międzygminnego Związku Komunikacyjnego w J.Z. nie ustalono zasad korzystania z obiektów i urzędzeń Związku, zasad rozliczeń majątkowych oraz zasad prowadzenia gospodarki finansowej Związku, co niezgodne jest z art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.*

Na podstawie kontroli wybranej grupy 55 związków międzygminnych ustalono, że w 8 związkach utworzono nowe jednostki w formach organizacyjno - prawnych wskazanych w ustawie o finansach publicznych. Ponadto, 8 związków utworzyło spółki prawa handlowego, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Do wymienionych jednostek przekazano część zadań realizowanych przez związek. Do większości jednostek przekazano zadania wraz z określonymi składnikami majątkowymi.

Utworzenie przez związek międzygminny spółki prawa handlowego czy też zakładu budżetowego budzi szereg wątpliwości natury prawnej. Z analizy bowiem zapisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o finansach publicznych, można wnioskować, że tak jednostki organizacyjne (zakłady budżetowe, jednostki budżetowe i inne), jak i spółki prawa handlowego mogą być tworzone wyłącznie przez jst, działające przez swoje organy. W przypadku tworzenia spółek przez związki decyzje o dalszym gospodarowaniu majątkiem komunalnym podejmują tylko przedstawiciele gmin a nie całe rady gmin. Utworzenie związku komunalnego staje się wtedy narzędziem transferu mienia komunalnego do spółek prawa handlowego i innych podmiotów.

W trakcie kontroli stwierdzono również utworzenie związkowego funduszu celowego dla realizacji zadań statutowych związku.

*Związek Gmin w G. utworzył Związkowy Fundusz Ochrony Środowiska. Plan finansowy Funduszu był załącznikiem do budżetu związku. Przychodami funduszu były dotacje z WFOŚiGW i PFOŚiGW, wpływy ze sprzedaży surowców wtórnych, wpływy za przyjmowanie ziemi i gruzu, sprzedaż składników majątkowych. Wydatki dotyczyły zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia ponieważ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>42</sup> nie przewiduje utworzenia związkowego funduszu ochrony środowiska. Możliwość tworzenia nowych (innych niż powołane ustawowo) funduszy celowych nie przewiduje także ustawa o finansach publicznych.*

### **3.3.2.3. Nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów budżetowych**

W zakresie realizacji dochodów budżetowych związków wystąpiły nieprawidłowości polegające na:

- błędnym ustaleniu i rozliczaniu wpłat gmin wchodzących w skład związku,
- bezpodstawnym udzielaniu ulg przy realizacji dochodów związku,
- zaniechaniu dochodzenia należności budżetowych z tytułu odsetek od nieterminowych płatności,
- realizowaniu dochodów z majątku bez zgody zgromadzenia związku.

W statutach 17 związków brak było jednoznacznych wskazań w zakresie terminów wpłat składek bądź sankcji za nieterminową realizację tych wpłat; w 20 związkach stwierdzono przypadki regulowania składek członkowskich w terminie późniejszym niż przewidziany w statucie związku. Występowały także przypadki błędnego ustalenia wpłat gmin członkowskich, niezgodnego z postanowieniami statutu związku.

*W Komunikacyjnym Związku Komunalnym GOP w K. nieprawidłowo, niezgodnie z postanowieniami statutu związku, rozliczono wpłaty gmin na rzecz związku za 2005 r. Kwota należnych wpłat wynosiła 117 600 000,00 zł i wynikała z planu finansowego na 2005 r. Kwota ta została ustalona jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami Związku zgodnie z postanowieniami Statutu. Do końca roku plan finansowy w tym zakresie nie uległ zmianie. W załączniku do planu finansowego dodatkowo przedstawiono wyliczenie łącznej kwoty wpłat netto w wysokości 117 600 000,00 zł oraz kwoty wpłat brutto w wysokości 125 832 000,00 zł. Różnicę stanowił 7% podatek VAT w wysokości 8 232 000,00 zł. Kwotę wpłat brutto przyjęto do rozliczenia wpłat należnych od członków Związku za 2005 r. W 2005 r. odprowadzono podatek VAT od uzyskanych dotacji w kwocie 2 063 494,04 zł (za okres: czerwiec - sierpień 2005 r.). Po uzyskaniu postanowienia Naczelnika Urzędu Skarbowego w S. z dnia 3 października 2005 r.*

<sup>42</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 z późn. zm.

*zaniechano odprowadzenia podatku VAT za pozostałe miesiące, a dotychczas odprowadzony podatek VAT został zwrócony na konto bankowe Związku w dniu 20 stycznia 2006 r. Skutkiem tych działań było zawyżenie wysokości wpłaty należnej od gmin na 2005 r. o 8 232 000,00 zł. Do rozliczenia przyjęto wysokość należnej składki w wielkości brutto, podczas gdy zgodnie ze statutem do rozliczenia wpłat należało przyjąć kwotę wynikającą z planu finansowego. W budżecie Związku zaplanowano wysokość składek od gmin członkowskich w wielkości netto.*

W kontrolowanych związkach stwierdzono zaniechanie naliczenia i pobrania odsetek za zwłokę w przypadku nieterminowego regulowania składek członkowskich na łączną kwotę 18 727,88 zł. Nieprawidłowość taką stwierdzono w 5 na 13 związków, w których statutach wskazano sankcje za nieterminowe regulowanie składek. Ponadto, na 42 związki, w statutach których nie określono sankcji za nieterminowe regulowanie składek, w 12 związkach gminy członkowskie nieterminowo regulowały swoje zobowiązania z tytułu składek członkowskich.

Stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym statut związku powinien określać zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku. Dla sprawnego funkcjonowania związku racjonalnym jest także określenie zasad pobierania, dochodzenia oraz umarzania jego należności.

*W Związku Międzygminnym w K. W. dokonano umorzenia należności za świadczone usługi w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odbioru ścieków, pomimo braku uchwały Zgromadzenia Związku o zasadach i trybie umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa oraz udzielania ulg w spłacaniu tych należności.*

#### **3.3.2.4. Nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków i zaciągania zobowiązań**

Nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetowych i zaciągania zobowiązań stwierdzono w 53 spośród 55 skontrolowanych związków międzygminnych.

Wystąpiły liczne przypadki zaciągania zobowiązań przez zarząd związku w wysokości wyższej niż wynikało to z upoważnienia do samodzielnego zaciągania zobowiązań. Działanie takie jest niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 69 ustawy o samorządzie gminnym.

Inny przypadek, to zaciąganie zobowiązań w wysokości przekraczającej przyjęty plan finansowy, co naruszało art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zaplanowane kwoty wydatków publicznych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz wskazane kwoty, do których możliwe jest samodzielne zaciąganie zobowiązań, stanowią dla jednostki sektora finansów publicznych granicę upoważnienia do ich realizacji.

*Zarząd Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP w K. zaciągnął w 2005 r. zobowiązanie w kwocie 3 542 068,43 zł na zakup nieruchomości (budynku) pomimo braku zgody Zgromadzenia Związku na zakup nieruchomości w tej cenie. Zgromadzenie Związku wyraziło zgodę na zakup nieruchomości za łączną cenę nie wyższą niż 3 000 000,00 zł, pod warunkiem rozłożenia kwoty sprzedaży na sześć równych rocznych rat. Nieruchomość zakupiono za kwotę 3 000 000,00 zł płatną w 6 ratach po 500 000,00 zł (pierwsza rata płatna w dniu zawarcia umowy, pozostałe płatne do 31 marca każdego następnego roku, tj. od 2006 do 2010 r.) wraz z oprocentowaniem niespłaconej części należności przy zastosowaniu stopy*



procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Zgodnie z fakturą VAT Nr 10/2005/JK z dnia 25 lutego 2005 r. oprocentowanie stanowiło kwotę 542 068,43 zł.

Zarząd Związku Komunalnego „Komunikacja Międzygminna” w Ch. zaciągnął w latach 2004 - 2006 zobowiązania w wysokości przekraczającej zatwierdzony plan finansowy: w 2004 r. w kwocie 23 461,09 zł, w 2005 r. w kwocie 32 581,91 zł i w 2006 r. w kwocie 2 343,00 zł.

Wystąpiły także przypadki realizowania wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłowości polegały na wydatkowaniu środków publicznych na usługi, które nie zostały wykonane, wydatkowaniu środków otrzymanych w ramach dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz dokonywaniu wydatków nie znajdujących uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Związek Międzygminny „Strefa Usług Komunalnych” w K. zrealizował bezpodstawne wydatki w kwocie 19 500 zł na zakup usług, które nie zostały faktycznie wykonane. Dotyczyło to zapłaty kwoty 15 000 zł za produkcję i emisję programu telewizyjnego pomimo, że program nie został zrealizowany i wyemitowany oraz zapłaty kwoty 4 500 zł na rzecz kancelarii prawnej za przeprowadzenie kontroli gospodarki finansowej związku, która faktycznie nie została wykonana. Związek poniósł wydatek w kwocie 6 551,40 zł stanowiący koszt uczestnictwa w konferencji zagranicznej osób, które nie były pracownikami związku ani członkami władz statutowych związku. Zrealizowano ponadto wydatek w kwocie 1 713,97 zł z tytułu zwrotu kosztów noclegu dla przewodniczącego związku, chociaż nie został on delegowany przez związek.

Związek Gmin D. W. sfinansował wydatki w kwocie 2 551,44 zł z tytułu organizacji międzynarodowej konferencji podsumowującej realizację I etapu projektu oraz promowania projektu ze środków pozyskanych w formie dotacji z Urzędu Marszałkowskiego przeznaczonych na inne zadanie, tj. realizację II etapu Programu „Podkarpackie winnice”.

Inną nieprawidłowością było nieterminowe realizowanie wydatków ze środków publicznych, niezgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Powyższe skutkowało, bądź mogło skutkować, zapłatą odsetek za zwłokę. Nieprawidłowość tego rodzaju stwierdzono w 8 związkach.

Związek Komunalny w S. uzyskał dotację z EkoFunduszu w wysokości niższej o 22 516 zł od kwoty przyznanej na podstawie zawartej umowy. Było to związane z koniecznością uregulowania karnych odsetek za nieterminowe rozliczenie zadania inwestycyjnego dotyczącego kompleksowego systemu gospodarki odpadami - realizacja selektywnej zbiórki odpadów oraz budowa Zakładu Recyklingu w D. S. Związkowi została przyznana dotacja w wysokości 2 903 081,70 zł, natomiast otrzymana kwota wyniosła 2 880 565,70 zł.

Kolejny stwierdzony rodzaj nieprawidłowości dotyczył ustalenia, naliczania bądź wypłacenia wynagrodzeń pracownikom związków niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami<sup>43</sup>. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w większości

<sup>43</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 z późn. zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 146, poz. 1223 z późn. zm.); ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.).

kontrolowanych związków. Błędy polegały przede wszystkim na ustaleniu i wypłaceniu pracownikom związku dodatku funkcyjnego oraz dodatku za wieloletnią pracę niezgodnie z obowiązującymi przepisami a także na nieprawidłowym ustaleniu podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego bądź jego wypłaty. Odnotowano także przypadki błędnego naliczania i wypłacania diety dla członków zgromadzenia za udział w posiedzeniach zgromadzenia, zarządu lub komisji rewizyjnej, niezgodnie z przepisami art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Spośród 34 związków, w których zgromadzenie ustaliło zasady wypłaty diet za udział w posiedzeniach organów związku, w 5 stwierdzono nieprzestrzeganie ustalonych zasad.

*W Międzygminnym Związku Komunikacji Pasażerskiej w T. G. bezpodstawnie przyznano i wypłacono wynagrodzenie ryczałtowe od stycznia 2003 r. do lipca 2006 r. dla trzech nietatowych Członków Zarządu Związku w łącznej wysokości 107 491,80 zł. Wynagrodzenie zostało przyznane przez Przewodniczącego Zgromadzenia Związku. Zgodnie z art. 4 pkt 3 w związku z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, Przewodniczący Zgromadzenia wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych w biurze związku jednostek samorządu terytorialnego, natomiast nietatowi członkowie Zarządu Związku nie byli pracownikami. Powyższym działaniem naruszono art. 28 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.*

Kolejną nieprawidłowością było nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>44</sup> oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>45</sup>. W niektórych przypadkach zwłoka w regulowaniu powyższych zobowiązań wynosiła nawet kilkadziesiąt dni.

W większości kontrolowanych związków wystąpiły także nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, takie jak: organizowanie funduszu przy braku wyodrębnienia rachunku bankowego, brak naliczania i odprowadzania odpisów, nieterminowe dokonywanie odpisów - niezgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>46</sup>. Nieterminowe przekazywanie środków na fundusz miało miejsce w 14 związkach, w kolejnych 9 związkach nie dokonywano w ogóle odpisów na ten fundusz bądź nieprawidłowo wykorzystywano jego środki.

*W Związku Miast i Gmin w K. w 2004 r. nie dokonywano odpisów na fundusz, z kolei w latach 2005 i 2006 środki przekazywano nieterminowo.*

*W Komunalnym Związku Wodno-Ściekowym L. stwierdzono doraźne wykorzystywanie środków ZFŚS na pokrywanie bieżących wydatków związku.*

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.

<sup>46</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

### 3.3.2.5. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rachunkowości związków międzygminnych

Do najważniejszych nieprawidłowości w zakresie rachunkowości należało:

- zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych lub prowadzenie ich niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych - nieprawidłowości te wystąpiły w 27 związkach.
- zaniechanie ujęcia w księgach rachunkowych niektórych dochodów i wydatków - dotyczyło 10 kontrolowanych związków.

*W Związku Międzygminnym „Strefa Usług Komunalnych” w K. nie prowadzono ksiąg rachunkowych wymaganych przepisami ustawy o rachunkowości. W tym zakresie zostało złożone doniesienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.*

*W Związku Gmin w W. zaniechano ujęcia w księgach rachunkowych wartości udziałów objętych w utworzonej spółce na kwotę 1 600 000,00 zł oraz zwiększenia ich wartości na kwotę 30 000,00 zł.*

*Natomiast Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji w Ch. zaniechał ujęcia w księgach rachunkowych udziałów na kwotę 66 000 000,00 zł.*

Inne stwierdzone nieprawidłowości to:

- nieprawidłowe udokumentowanie obrotu gotówkowego i gospodarki kasowej - nieprawidłowości stwierdzono w 19 związkach, tj. w blisko połowie związków, w których wystąpił obrót gotówkowy;
- błędna klasyfikacja dochodów i wydatków oraz błędne dekretowanie dowodów kasowych; działanie takie narusza przepisy w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów<sup>47</sup>;
- niezgodność pomiędzy stanem środków pieniężnych w kasie a danymi zawartymi w bilansie;
- brak przeprowadzenia inwentaryzacji środków pieniężnych;
- niezgodność stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych wynikającego z potwierdzeń sald bankowych z danymi wynikającymi z bilansów;
- brak udokumentowania wszystkich operacji przychodowych i rozchodowych dowodami księgowymi stanowiącymi podstawę dokonanych operacji.

W 26 kontrolowanych związkach międzygminnych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie organizacji rachunkowości oraz braku wystarczających procedur kontroli finansowej.

W zakresie kompletności dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (Dz. U. z 2003 r. Nr 68, poz. 634 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 209, poz. 2132 z późn. zm.).

- całkowitym braku opracowania i przyjęcia zasad rachunkowości,
  - opracowaniu zasad w sposób nie spełniający ustawowych wymogów,
  - zaniechaniu dokonywania aktualizacji zasad,
- co było niezgodne z art. 10 ustawy o rachunkowości.

W zakresie przyjęcia i stosowania procedur kontroli wewnętrznej, o których mowa w art. 47 ustawy o finansach publicznych stwierdzono, że w 11 związkach w ogóle nie opracowano i nie przyjęto do stosowania żadnych procedur kontroli. W 13 związkach opracowane procedury kontroli były zarówno niewystarczające, jak i nieprzestrzegane.

Ponadto, w 48 spośród 55 kontrolowanych związków stwierdzono szereg poważnych uchybień w zakresie sporządzania sprawozdań. Do najpoważniejszych należy nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych: Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, Rb-NDS o nadwyżce/deficycie. W sprawozdaniach Rb-27S, Rb-28S, Rb-N i Rb-Z nie wykazywano wszystkich należności oraz zobowiązań, co prowadziło do wykazywania ich w kwocie wyższej lub niższej od faktycznej. W sprawozdaniu Rb-NDS błędnie wykazywano kwoty nadwyżki budżetowej, nie wykazywano także środków na pokrycie deficytu, ponadto dane nie wynikały z ksiąg rachunkowych i były niezgodne ze stanem faktycznym. W 5 związkach nie sporządzono sprawozdań Rb-28S, Rb-NDS, Rb-N i Rb-Z. Powyższymi działaniami naruszono przepisy w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>48</sup>.

*W Związku Komunalnym w S. w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-N za poszczególne kwartały 2004 r., 2005 r. i I półrocza 2006 r. wykazano dane w zakresie należności z tytułu składek członkowskich gmin niezgodnie z ewidencją księgową. Należności zaniżono:*

- w 2004 r. o kwotę 46 753 zł za I kwartał, o kwotę 46 753 zł za II kwartał, o kwotę 121 813 zł za III kwartał i o kwotę 41 788 zł za IV kwartał,
- w 2005 r. o kwotę 162 829 zł za I kwartał, 103 231 zł za II kwartał, 102 779,05 zł za III kwartał i 102 779,05 zł za IV kwartał,
- w I półroczu 2006 r. o kwotę 256 786,60 zł za I kwartał i 256 744,48 zł za II kwartał.

Nieprawidłowości w zakresie sporządzania bilansu jednostki budżetowej oraz bilansu z wykonania budżetu dotyczyły sporządzania tych dokumentów niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz ze wzorami zawartymi w przepisach. Działania takie naruszały zapisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

### **3.3.2.6. Nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych**

Łączna wartość udzielonych zamówień z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych wyniosła 383 389 334,91 zł. Rażąca nieprawidłowością było wydatkowanie

<sup>48</sup> Obowiązujące do dnia 22 września 2005 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426) - obowiązujące do dnia 1 lipca 2006 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.).

środków publicznych z pominięciem stosowania przepisów ustaw: z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>49</sup> i z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz realizowanie zamówień bez zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą.

*Celowy Związek Gmin CZG-12 w D. w okresie od początku 2004 r. do 29 sierpnia 2005 r. poniósł wydatki na zakup paliwa do pojazdów w łącznej wysokości 1 002 033,68 zł bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.*

*Związek Gmin w K. w okresie od początku 2004 r. do połowy 2006 r. także bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakupił paliwo za łączną kwotę 112 827,55 zł.*

*Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w K. zlecił w 2005 r. świadczenie usług przewozowych oraz wprowadzenie systemu kontroli biletów przez kierowców autobusów przed zakończeniem postępowania i zawarciem pisemnych umów. Wydatki poniesione przed zakończeniem postępowania i zawarciem pisemnych umów wyniosły 504 201,82 zł.*

Stwierdzono także przypadki zaniechania wykluczenia oferentów i odrzucenia ofert niespełniających wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było niezgodne z art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz art. 24 ust. 2 pkt 3 i ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. W kilku przypadkach zaniechanie to miało wpływ na wyniki prowadzonych postępowań.

*Związek Międzygminny „Sfera Usług Komunalnych” w K. w toku postępowań na dozór nad wysypiskiem odpadów „Wilcze Doły” w roku 2006 o wartości 6 466,00 zł brutto miesięcznie oraz na dowóz i rozplanowanie ziemi i odpadów na wysypisku odpadów „Wilcze Doły” w roku 2006 o wartości 245 952,00 zł, prowadzonych w trybie zapytania o cenę, nie wykluczył dwóch oferentów, których oferty nie zawierały wymaganych dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu i nie unieważnił postępowań z tego powodu.*

Nieprawidłowości dotyczyły też nieegzekwowania w całości lub w części wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, czym naruszono art. 75 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz art. 150 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

*Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w T. G. w postępowaniu o zamówienie o wartości 116 994 688,99 zł na świadczenie usług przewozu osób w komunikacji miejskiej, którego udzielono w dniu 30 lipca 2004 r., nie wyegzekwował od wykonawcy wniesienia wymaganych 30% zabezpieczenia do dnia zawarcia umowy. Wykonawca wniósł zabezpieczenie w wysokości 657 000,00 zł, podczas gdy do dnia zawarcia umowy zobowiązany był do wniesienia kwoty 701 968,13 zł.*

*Łużycki Związek Gmin w Ż. w zamówieniu o wartości 98 000 zł na opracowanie „Programu ochrony wód rzek pogranicza: Bobru i Nysy Łużyckiej na obszarze powiatów Ż. Ż.”, którego udzielono w dniu 8 marca 2004 r., nie wyegzekwował od wykonawcy wniesienia całego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które powinno wynieść 5 978,00 zł. Od wykonawcy zaliczono na poczet zabezpieczenia kwotę 3 000,00 zł pochodzącą z wniesionego wadium, bez pisemnej zgody wykonawcy.*

<sup>49</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

Wystąpiły także liczne przypadki nieprawidłowości na etapie przygotowania postępowania dotyczące treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i żądania od wykonawców dokumentów potwierdzających możliwość wykonania zamówienia, co naruszało art. 36 ust. 1 i art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

*Związek Międzygminny „Strefa Usług Komunalnych” w K. w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na rekultywację wysypiska odpadów „Wilcze Doły” w latach 2006 i 2007 (o wartości 1 835 892,80 zł) zamieścił niedopuszczalne warunki zobowiązujące oferentów do spełnienia w przyszłości świadczeń na rzecz zamawiającego polegających na zatrudnieniu co najmniej trzech osób bezrobotnych wskazanych przez zamawiającego na okres realizacji zamówienia i do udzielenia minimum 10-letniej gwarancji. Działanie to naruszyło art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z zapisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mają być składane. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia na dozór nad wysypiskiem odpadów „Wilcze Doły” w roku 2005 (o wartości 217 918,55 zł) zamawiający w jednym miejscu specyfikacji wykluczył, a w innym miejscu dopuścił możliwość udziału podwykonawców przy wykonywaniu zamówienia. Postępowaniem tym naruszono przepis art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.*

*Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w K. w specyfikacjach istotnych warunków zamówień na świadczenie usług przewozowych (o wartościach: 103 417 553,00 zł, 63 673 062,45 zł i 45 109 595,00 zł), udzielonych w dniach: 21 maja 2004 r., 25 maja 2005 r. i 20 lutego 2006 r. oraz na wykonanie usługi kontroli biletów w komunikacji miejskiej (o wartości 1 650 491,64 zł), udzielonego w dniu 8 maja 2006 r., nie zawarł wymogu przedłożenia przez oferentów dokumentów potwierdzających wiarygodność ekonomiczną oferenta.*

Ponadto, w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia często zawierano postanowienia, które uniemożliwiały równe traktowanie oferentów i utrudniały uczciwą konkurencję, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W trakcie kontroli stwierdzono także wystąpienie przypadków zaniechania wyegzekwowania złożenia wymaganych oświadczeń przez osoby biorące udział w postępowaniu ze strony zamawiającego, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

### **3.3.2.7. Gospodarowanie mieniem związków**

W zakresie gospodarowania przez związki powierzonym im mieniem komunalnym stwierdzono błędy polegające na przekroczeniu uprawnień przez zarząd. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym do podejmowania uchwał w sprawie wyrażenia zgody zarządowi związku do wydzierżawiania lub wynajmu nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż trzy lata oraz określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd.

*Zarząd Związku Międzygminnego w K. W. zawarł umowę na czas nieokreślony z Zakładem Doskonalenia Zawodowego w K. Centrum Kształcenia Zawodowego w K. W. dotyczącą najmu placu manewrowego, bez stosownej zgody Zgromadzenia Związku.*

*Związek Gmin Ziemi Kujawskiej w A. K. wydzierżawił spółce prawa handlowego nieruchomość zabudowaną stanowiącą składowisko odpadów komunalnych w S. na okres od 31.12.2003 r. - 31.12.2004 r. oraz 14.01.2005 r. - 31.12.2007 r. Zgromadzenie Związku nie ustaliło zasad gospodarowania mieniem Związku. Decyzje o dzierżawie majątku podjęli członkowie zarządu, którzy zawarli umowy dzierżawy. Pożytki z przedmiotu dzierżawy przypadły dzierżawcy w zamian za utrzymanie przedmiotu dzierżawy.*

W okresie kontrolowanym 5 związków dokonało sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących ich własność stosując procedury przetargu nieograniczonego określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami i rozporządzeniu wykonawczym<sup>50</sup>. W dwóch spośród nich stwierdzono błędy w zastosowanej procedurze przetargu nieograniczonego.

### **3.3.2.8. Problem zadłużania się związków międzygminnych**

Szczególnie wysoki poziom zadłużenia, przekraczający 60% zrealizowanych dochodów wystąpił na koniec 2005 r. w 19 związkach. Jedną z przyczyn wysokiego zadłużenia był niedostateczny poziom dofinansowania realizacji zadań związku przez tworzące go gminy. Związki nadmiernie zadłużały się by móc realizować powierzone zadania. Poziom zadłużenia związków ulegał okresowym wahanom w zależności od terminowego dokonywania wpłat gmin - członków związku z tytułu składek członkowskich, bądź udziału w kosztach wspólnej działalności. Zdarzały się także liczne przypadki braku wywiązywania się gmin ze statutowych obowiązków w zakresie terminowego dokonywania wpłat na rzecz związków.

W badanej próbie związków, w kontrolowanym okresie 19 spośród nich korzystało z dodatkowych źródeł finansowania w postaci kredytów i pożyczek. Zaciągnięte kredyty i pożyczki stanowiły podstawowy składnik zadłużenia związków. Zobowiązania wymagalne miały niewielki wpływ na stan zadłużenia.

W wyniku podjętych działań naprawczych będących efektem kontroli regionalnych izb obrachunkowych, zadłużenie związków międzygminnych systematycznie maleje.

*Związek Międzygminny ds. Ochrony Wód w P. - na koniec 2004 r. zadłużenie wynosiło 132,8% w stosunku do realizowanych dochodów. W wyniku wydanego wniosku pokontrolnego dotyczącego opracowania programu działania i podjęcia czynności mających na celu obniżenie poziomu zadłużenia, powyższa relacja zmniejszyła się i na koniec 2005 r. wynosiła 114,1%, na dzień 30.09.2006 r. wynosiła 69,3% a na koniec 2006 r. zmniejszyła się do 60,5%.*

*Związek Międzygminny ds. Ochrony Wód w P. przejął zadania gmin Panki i Przyszań w zakresie gospodarki wodno - ściekowej na ich terenie, w tym między innymi dotyczące budowy oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej. Związek w 2001 r. zaciągnął pożyczkę na budowę oczyszczalni ścieków w P. dla gmin P. i P. Konieczność spłaty zadłużenia w kolejnych latach oraz niskie wykonanie dochodów, na które w znacznej mierze składały się składki członkowskie gmin tworzących związek, spowodowały utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia związku. W kolejnych latach związek skorzystał z możliwości umorzenia części pożyczki, czym znacznie pomniejszył swoje zadłużenie.*

<sup>50</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2106).

*Związek Gmin w R. jest kolejnym przykładem związku o wysokim wskaźniku zadłużenia, w którym relacja zadłużenia do zrealizowanych dochodów na koniec 2004 r. wynosiła 479,3%, natomiast na koniec 2005 r. relacja ta wyniosła 184,6%. Związek w 2002 r. zaciągnął pożyczkę z NFOŚiGW w kwocie 2 400 000 zł na realizację inwestycji „Budowa Regionalnego Zakładu Utylizacji”.*

*Komunalny Związek Gmin w E. jest także przykładem związku o wysokim wskaźniku zadłużenia, które na koniec 2004 r. wynosiło 455,5%, na koniec 2005 r. 244,1% i na koniec I półrocza 2006 r. 206,7%.*

### **3.3.3. Podsumowanie i wnioski**

Na podstawie przedstawionych nieprawidłowości stwierdzono, że doprecyzowania wymagają podstawy prawne funkcjonowania związków międzygminnych.

1. Gospodarka finansowa związków międzygminnych powinna być uregulowana w odrębnych przepisach. Ogólne odesłanie do zapisów art. 73 a ust. 1<sup>51</sup> ustawy o samorządzie gminnym jest niewystarczające.
2. Kluczowym jest rozwiązanie problemu zadłużania się związków poprzez wprowadzenie innej niż dotychczas konstrukcji wyliczania zadłużenia. Prawidłowym wydawałoby się rozliczanie zadłużenia na członków związku proporcjonalnie do wysokości wnoszonych wkładów czy udziału w danym przedsięwzięciu.
3. Związki, które nie podjęły działalności lub jej zaprzestały powinny być wykreślone z rejestru w ściśle określonym czasie. Stosowne zapisy mogłyby znaleźć się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków<sup>52</sup>. Ponadto, należy dokonać weryfikacji statutów istniejących związków w celu sprawdzenia, czy przekazane im do realizacji zadania należą do właściwości jst oraz czy są one określone precyzyjnie.
4. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy wraz z przekazaniem określonych zadań na rzecz związku jst tworzące związek tracą możliwość wykonywania przekazanych zadań.
5. Należy uzależnić możliwość tworzenia związków od precyzyjnego wskazania źródeł dochodów związku, które pozwalałyby realizować przekazane związkowi zadania.
6. Dookreślenia wymagają przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie możliwości umarzania przez związki należności oraz udzielania innych ulg w spłacie należności związku.
7. Wśród wymaganych elementów statutu związku należy wskazać konieczność określenia trybu dochodzenia należności z tytułu składek członkowskich gmin - konieczna jest w tym zakresie zmiana art. 67 ustawy o samorządzie gminnym.
8. Konieczne jest jednoznaczne określenie możliwości tworzenia przez związki jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego lub wyraźne zakazanie takich praktyk.

<sup>51</sup> Do gospodarki finansowej związków międzygminnych stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 121, poz. 1307.



### **3.4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencje rekompensujące utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych**

Zgodnie z art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnie **sprawozdania z wykonania budżetów jst oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej**.

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Zadaniem izb jest weryfikacja ww. sprawozdań otrzymanych od jst (w formie elektronicznej i formie dokumentu) oraz przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych z tych sprawozdań a także w formie dokumentu oryginałów sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych.

W 2006 r. izby skontrolowały łącznie **117 591 sprawozdań z wykonania budżetów jst**. W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jst dokonały 22 905 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 19,5% ogółu zbadanych sprawozdań.

W porównaniu z 2005 r. liczba skontrolowanych przez izby sprawozdań budżetowych wzrosła o 10 546, a w porównaniu do 1999 r. liczba ta wzrosła dziesięciokrotnie (w 1999 r. skontrolowano 11 949 sprawozdań). Wzrost liczby badanych sprawozdań jest wynikiem wzrostu liczby jst i związków komunalnych objętych nadzorem izb oraz zwiększeniem liczby i rodzajów badanych sprawozdań. Ponadto, w porównaniu z 2005 r., liczba dokonanych korekt wzrosła o 9 526 (71,2%). Stwierdzone przez izby (w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań budżetowych) nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań,
- wykazywania danych, w zakresie planu, niezgodnych z uchwałami oraz zarządzeniami organów jst,
- niezgodności danych z wykonania dochodów z tytułu subwencji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 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 i zwolnień z podatków i opłat, stanowiących dochód budżetu gminy,
- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych o zaangażowaniu wydatków budżetowych obciążających plan finansowy,
- nieprawidłowego klasyfikowania zobowiązań według grup wierzycieli,
- braku danych uzupełniających o wyemitowanych papierach wartościowych oraz o udzielonych przez jst poręczeniach i gwarancjach,
- niewykazywania kwot poręczeń i gwarancji, których jst udzieliła innym podmiotom,
- stosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej,

- błędów rachunkowych i formalnych (wykazywanie danych w niewłaściwych rubrykach lub danych w niepełnym zakresie, nieprawidłowe liczby kontrolne, brak podpisów na sprawozdaniach),
- kompletności danych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych.

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2005 i 2006 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe jst zbadane w latach 2005 i 2006

2005			2006		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
107 045	13 379	12,5	117 591	22 905	19,5

W 2006 r. regionalne izby obrachunkowe sprawdzały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **wniosek o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania części rekompensującej subwencji ogólnej wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych. Wykaz gmin, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości i którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, określa corocznie, w drodze rozporządzenia Minister Gospodarki. W 2006 r., na podstawie rozporządzenia z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2005<sup>53</sup>, część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2005 przysługiwała 20 gminom z siedmiu województw (dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, pomorskiego i śląskiego). W ustawowym terminie 19 gmin złożyło wnioski do właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych.

W 2006 r. izby sporządzały co kwartał **sprawozdania w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Rb-Z i Rb-N)**.

Jednostkami zobowiązanymi do sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji oraz sprawozdań o stanie należności są m.in. fundusze celowe posiadające osobowość prawną, SP ZOZ, samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Wyżej wymienione sprawozdania przekazywane są do jst, jako organów założycielskich lub nadzorujących, które na ich podstawie sporządzają sprawozdania zbiorcze i przekazują je do regionalnych izb obrachunkowych w formie elektronicznej oraz w formie dokumentu. Na podstawie wyżej wymienionych sprawozdań izby sporządzają sprawozdania zbiorcze, według rodzaju jednostki i przekazują określonym w rozporządzeniu odbiorcom sprawozdań. W 2006 r., na

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 679.

podstawie rozporządzenia 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, do II kwartału sprawozdania przekazywane były w formie elektronicznej oraz w formie dokumentu do Departamentu Zobowiązań i Należności Finansowych Państwa Ministerstwa Finansów. Począwszy od III kwartału, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych - sprawozdania przekazywane są do Głównego Urzędu Statystycznego.

Liczbę i rodzaje zbadanych w 2006 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 2006 r.

Rodzaj sprawozdania	Liczba zbadanych sprawozdań
<b>Rb-Z Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji</b>	
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (grupa 62)	3 716
- samorządowych instytucji kultury (grupa 42)	8 409
- funduszu celowego posiadającego osobowość prawną (grupa 12)	70
- samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (grupa 82)	86
- zbiorczo jednostek nadzorujących lub założycielskich (grupa 99)	9 793
<b>Rb-N Sprawozdanie o stanie należności</b>	
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (grupa 62)	3 689
- samorządowych instytucji kultury (grupa 42)	8 210
- funduszu celowego posiadającego osobowość prawną (grupa 12)	71
- samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (grupa 82)	86
- zbiorczo jednostek nadzorujących lub założycielskich (grupa 99)	9 772

W ogólnej liczbie skontrolowanych sprawozdań korekty stanowiły około 4%.

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone przez izby, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań, dotyczyły przede wszystkim:

- niezgodności danych ze sprawozdań przekazanych w formie elektronicznej z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach sporządzonych w formie dokumentu,
- sporządzania sprawozdań przez inne jednostki niż samorząd województwa (gminne i powiatowe fundusze celowe, samorządowe osoby prawne),
- błędnego zaliczania wierzycieli i dłużników do poszczególnych grup,
- błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań w poszczególnych grupach lub według poszczególnych tytułów,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowy numer statystyczny jst, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewłaściwe wypełnianie rubryk w sprawozdaniach, nieprawidłowe wskazanie okresu sprawozdawczego).

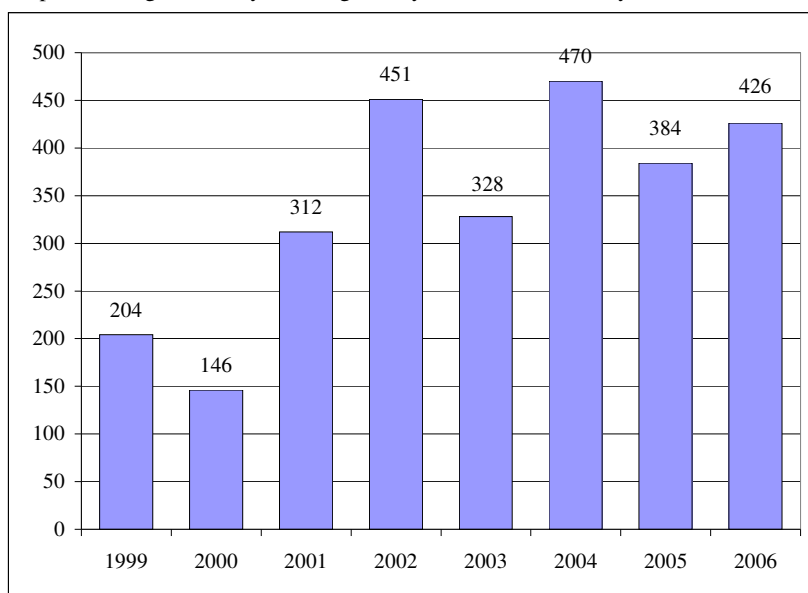
W 2006 r., w związku z zapisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>54</sup> izby przekazywały, za poszczególne kwartały roku i za 2005 r., do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sporządzone przez jst **sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej** oraz do Ministerstwa Finansów **sprawozdania o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych**. Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy, izby przyjmują od objętych nadzorem jst sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego i przekazują je drogą elektroniczną do wymienionych adresatów. W 2006 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych izby przekazały do Ministerstwa Finansów **skonsolidowane bilanse jednostek samorządu terytorialnego**. Zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem wszystkie jst mają obowiązek sporządzania skonsolidowanych bilansów.

### 3.5. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

W 2006 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 426 pism i skarg, zarzucających naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 100 dotyczyło działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano wzrost (o 11%) liczby pism i skarg skierowanych do regionalnych izb obrachunkowych. Analiza liczby pism i skarg w latach 1999 - 2006 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym od roku 2001 liczba ta utrzymuje się na poziomie przekraczającym 300 pism rocznie. Liczbę skarg w latach 1999 - 2006 obrazuje poniższy diagram.

Liczba pism i skarg wniesionych do regionalnych izb obrachunkowych w latach 1999 - 2006



<sup>54</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404.

Z ogólnej liczby 100 skarg na działalność organów stanowiących jst, rozpatrywanych przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych na podstawie art. 229 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w 85 skargach wnoszący wnioskowali o unieważnienie uchwał podjętych przez te organy. W skargach podlegających rozpatrzeniu przez regionalne izby obrachunkowe formułowano zarzuty w odniesieniu do uchwał w sprawie:

1. procedury uchwalania budżetu (3),
2. budżetu i jego zmian (28),
3. określania zasad i wysokości dotacji (8), w tym:
  - zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku,
  - trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne;
4. określenia stawek podatków i opłat lokalnych (10), które w szczególności dotyczyły:
  - stawek podatków i opłat lokalnych na lata 2006 i 2007, w tym opłaty targowej (za zajętą powierzchnię) lub formy płatności (abonament),
  - zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości;
5. absolutorium (6), w tym odnośnie trybu podejmowania uchwał;
6. naruszenia trybu podejmowania uchwał (13), w tym w zakresie:
  - błędów proceduralnych przy głosowaniu,
  - niedostarczenia radnym załączników do projektów uchwał,
  - niedotrzymania terminu zawiadomienia radnych o sesji,
  - niedopuszczenia przez przewodniczącego rady do zapoznania się radnych z treścią uchwały składu orzekającego izby o projekcie budżetu (przed podjęciem uchwały budżetowej);
7. zaciągnięcia kredytu lub emisji obligacji, restrukturyzacji zakładu opieki zdrowotnej, dzierżawy działki, ustalenia dopłaty do ceny 1 m<sup>3</sup> odprowadzanych ścieków, (ogółem 17 skarg).

Skargi na działalność organów stanowiących kierowane były przez osoby prawne i fizyczne, radnych oraz organy wykonawcze gmin i kierowników jednostek organizacyjnych.

Skargi dotyczące unieważnienia uchwał w latach 2005 i 2006

Skarga w sprawie	2005		2006		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>74</b>	<b>100,0</b>	<b>85</b>	<b>100,0</b>	<b>114,9</b>
- procedury uchwalania budżetu	8	10,8	3	3,5	37,5
- budżetu i jego zmian	20	27,0	28	32,9	140,0
- określenia zasad i wysokości dotacji	7	9,5	8	9,4	114,3
- podatków i opłat lokalnych	13	17,6	10	11,8	76,9
- absolutorium	7	9,5	6	7,1	85,7
- trybu podejmowania uchwał	13	17,6	13	15,3	100,0
- inne	6	8,0	17	20,0	283,3

Z analizy danych wynika, że w 2006 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła liczba skarg, w których wnoszono o unieważnienie uchwał. Największy wzrost dotyczył innych uchwał (o 183,3%) oraz skarg o unieważnienie uchwał w sprawie budżetu i jego zmian (o 40,0%). Jednocześnie znacząco zmalała liczba skarg dotyczących naruszenia procedury uchwalania budżetu (o 62,5%) oraz zmniejszyła się liczba skarg w zakresie podatków i opłat lokalnych (o 23,1%).

W odniesieniu do uchwał organów stanowiących, w przypadku których skarżący wnioskowali jednocześnie o ich unieważnienie, kolegia izb:

- w 4 przypadkach uznały uchwały za nieważne,
- w 1 przypadku, w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, organ stanowiący doprowadził uchwałę do zgodności z prawem,
- w pozostałych przypadkach kolegia nie stwierdziły naruszenia prawa.

Przedmiot pozostałych **15 skarg** na działalność organów stanowiących, w których skarżący nie wnioskowali o unieważnienie uchwał, dotyczył m.in.:

- zapewnienia środków budżetowych umożliwiających wykupienie mieszkań od prywatnego właściciela,
- braku aktywności organu stanowiącego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, kultury, sportu i turystyki,
- zaplanowania wydatków na pokrycie ujemnego wyniku finansowego SP ZOZ.

W 2006 r. regionalne izby obrachunkowe przekazały do rozpatrzenia właściwym organom, tj. radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa, zgodnie z art. 231 kpa **326 skarg** na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 302 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących zarządów związków gmin, 20 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 4 na działalność marszałków i zarządów województw.

Informacje zawarte we wszystkich skargach i pismach (w tym także przekazywanych wg właściwości) dotyczące organów jst są wykorzystywane przez regionalne izby obrachunkowe w przeprowadzanych kontrolach gospodarki finansowej jst.

### **3.6. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych**

Na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych, prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków. W roku 2006 przekazane zostały informacje do Ministerstwa Finansów i do Wojewodów o nieprawidłowościach, stwierdzonych podczas kontroli gospodarki finansowej w 86 jst w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji oraz w 2 jst - w zakresie rozliczeń dotacji celowych.

#### ***Naliczanie subwencji***

- w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków - nieprawidłowości polegały na zaniżeniu lub zawyżeniu skutków obniżenia górnych stawek podatków, wykazywanych

w sprawozdaniach Rb-PDP sporządzanych przez gminy. W zakresie tych nieprawidłowości informacje dotyczyły sprawozdań w 46 gminach, z czego w 27 - informowano o zaniżeniu skutków obniżenia górnych stawek podatków na łączną sumę 1 464 319 zł, a w 19 - o zawyżeniu kwot w sprawozdaniach na łączną sumę 1 749 463 zł;

- w zakresie skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków lokalnych - przekazano informacje o wykazaniu danych w sprawozdaniach Rb-PDP niezgodnie z danymi stwierdzonymi w wyniku kontroli w 71 gminach, z tego w 46 stwierdzono, że jst wykazały niższe kwoty na łączną sumę 3 615 872 zł, a w 25 jst zawyżono kwoty skutków na łączną sumę 303 418 zł.

Wykazanie w sprawozdaniach i wnioskach zaniżonych kwot dochodów utraconych ma wpływ na zmniejszenie kwoty rekompensującej utracone dochody, natomiast zawyżenie kwot - otrzymanie przez gminę kwoty wyższej od należnej.

- w zakresie otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej - nieprawidłowości stwierdzono na podstawie Rb-27S. Informacje o różnicach w otrzymanych kwotach rocznych, w stosunku do ostatecznych kwot przyznanych decyzją Ministerstwa Finansów na dany rok, przekazano w zakresie 8 jst, z tego w 7 jednostkach stwierdzono otrzymanie kwot wyższych od określonych w decyzji ostatecznej na łączną sumę 42 124 zł i odpowiednio w 1 jst o kwocie niższej od należnej o 36 029 zł.

### **Rozliczenie dotacji**

Informacje dotyczące nieprawidłowości w zakresie rozliczenia dotacji, stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej dotyczyły dwóch jst, w których wykorzystano część dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. W jednej - w zakresie wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu państwa w wysokości 100 000 zł na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano kwotę 2 400 zł (2,4% dotacji).

W drugiej - z dotacji otrzymanej z funduszu celowego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych, wykorzystanej w wysokości 175 500 zł, niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano kwotę 75 931,58 zł, (43,3% wykorzystanej dotacji). Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji dotyczyło wykonania tego samego zadania inwestycyjnego na terenie innej gminy, bez stosownych uregulowań prawnych w tym zakresie.

Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji, prezesi izb przekazali właściwym wojewodom jako dysponentom środków.

## **4. Działalność opiniodawcza**

### **4.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej**

W oparciu o 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. Zakres działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych w znacznej mierze określa art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a ponadto art. 172 ustawy o finansach publicznych.

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 w zakresie zastrzeżeń dotyczących opinii o przedkładanych projektach budżetów jst wraz z informacją o stanie mienia jst i objaśnieniami, o przedkładanych przez organy wykonawcze informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz o sprawozdaniach z wykonania budżetu.

Wydanie przez izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu jst nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy jst obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu jst 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 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 rozpatrzeniem absolutorium dla organu wykonawczego.

Realizując powyższe obowiązki prezesi izb w 2006 r., powiadamiali właściwych wojewodów i Ministra Finansów o negatywnych opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów jst za 2005 r., przesyłając kopie tych opinii.

### **4.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii**

Składy orzekające izb w 2006 r. wydały **20 610 opinii**, czyli o 1 082 więcej niż w roku 2005 (tj. 105,5% opinii wydanych w roku poprzednim), z tego:

- 17 823 to opinie pozytywne (86,5 % ogółu wydanych),
- 2 656 to opinie pozytywne z uwagami (12,9 % ogółu wydanych),
- 131 to opinie negatywne (0,6 % ogółu wydanych).

Wzrost ogólnej liczby wydanych w 2006 r. opinii wynika przede wszystkim z faktu, iż składy orzekające izb wydały o 1 074 więcej opinii o możliwości spłaty kredytów i pożyczek, co z kolei było odzwierciedleniem ogólnej tendencji w kraju do zaciągania przez samorządy zobowiązań na sfinansowanie wkładu własnego przy realizacji zadań w ramach programów i projektów współfinansowanych ze środków UE. W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. ustawy o finansach publicznych zawierającej znowelizowane regulacje zarówno w zakresie możliwości zaciągania kredytów i pożyczek (na pokrycie planowanego deficytu a nie na pokrycie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach), jak i konstrukcji samej uchwały budżetowej większość



samorządów zdecydowała o uchwaleniu budżetu jeszcze w końcu roku 2005 i dlatego liczba opinii wydanych o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prawidłowości prognozy kształtowania się długu publicznego wydanych w 2006 r. wzrosła jedynie o 123 w stosunku do roku poprzedniego, ponieważ większość składy orzekające wydały jeszcze w roku 2005. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że opinie w sprawie możliwości spłaty kredytu i pożyczek dotyczą także zobowiązań krótkoterminowych, które nie mają odzwierciedlenia w wysokości deficytu jst - stąd nierównomierny wzrost liczby opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu oraz prognozy kształtowania się długu publicznego (o 123 opinie, tj. na tym samym poziomie, biorąc pod uwagę wzrost ogólnej liczby wydanych opinii) i opinii o możliwości spłaty kredytów i pożyczek (o 1 074, tj. o 4,4% więcej w stosunku do roku poprzedniego). W 2006 r. można zaobserwować spadek liczby (o 163) opinii o projektach budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst. Zasadniczą przyczyną tego stanu rzeczy były wybory do samorządów przeprowadzane w listopadzie 2006 r. Spowodowały one w wielu przypadkach, znaczne przekroczenia terminu przekazania projektu uchwały budżetowej do izb. Konsekwencją powyższego było wydawanie przez składy orzekające dużej liczby opinii w tym przedmiocie w styczniu 2007 r. Znacznie wzrosła liczba opinii o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium (o 19). Absolutorium w samorządach było udzielane, w roku wyborczym i miało to znaczny wpływ na liczbę uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Wzrósł udział opinii pozytywnych w stosunku do roku ubiegłego z 84,9% do 86,5% ogółu wydanych opinii. Obniżył się natomiast udział opinii pozytywnych z uwagami - z 14,5% do 12,9%. Mimo znacznego wzrostu liczby wydanych opinii o możliwości spłaty kredytów i pożyczek (o 1 074) - liczba opinii negatywnych z tego tytułu pozostała na tym samym poziomie. Podobnie jak w latach poprzednich składy orzekające wydały najwięcej negatywnych opinii w stosunku do wniosków komisji rewizyjnych rad w sprawie absolutorium (43). Natomiast najwięcej opinii pozytywnych dotyczyło możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego (4 404). Najwięcej opinii pozytywnych z uwagami wydano w sprawie projektów budżetów jst (1 173).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2005 i 2006, z wyszczególnieniem rodzajów wydanych opinii i w podziale na poszczególne szczeble jst prezentuje **tabela 8**.

Wieloletnie doświadczenie regionalnych izb obrachunkowych w zakresie nadzoru nad gospodarką finansową jst oraz niewiążący charakter opinii wydawanych przez składy orzekające izb spowodowały, że składy orzekające w swych opiniach nie ograniczały się tylko do zwracania uwagi na uchybienia formalne i legalność opiniowanych dokumentów, ale też sygnalizowały zagrożenia i możliwe konsekwencje prowadzonej przez jst gospodarki finansowej. Wiele uwag dotyczyło oceny zjawisk, które w chwili wydawania opinii i na tym etapie realizacji budżetu jst nie naruszały w żaden sposób obowiązujących przepisów, jednak niezachowanie należytej ostrożności ze strony organów jst w przyszłości mogłoby spowodować istotne zagrożenia realizacji budżetu.

**Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami** w 2006 r. były:

- 1) w przypadku opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki (4 062 opinie, w tym 33 pozytywne z uwagami i 5 negatywnych):
  - zagrożenie przekroczenia granicy zadłużenia określonej w art. 170 ustawy o finansach publicznych, tj. 60% planowanych dochodów,

- przekroczenie wskaźnika obsługi długu w roku budżetowym, określonego art. 169 ustawy o finansach publicznych, tj. 15% planowanych dochodów,
  - nieprawidłowe sporządzenie prognozy kwoty długu - nie uwzględnienie w niej kwot pożyczek zaciąganych w poprzednich latach,
  - brak zaplanowanych środków na pokrycie spłaty rat kredytów i pożyczek,
- ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- zaplanowanie w kolejnych latach spłaty zobowiązań i wydatków na poziomie nie zapewniającym finansowania zadań bieżących gminy,
  - rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z prognozy spłaty zobowiązań a danymi wynikającymi z uchwał budżetowych i sprawozdań budżetowych,
  - błędy rachunkowe;
- 2) w opiniach o przedkładanych projektach budżetów jst, wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 906 opinii, w tym 1 173 pozytywne z uwagami i 16 negatywnych):
- brak określenia kwoty nadwyżki i jej przeznaczenia (art. 184 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych),
  - brak określenia limitów zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (art. 184 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych),
  - brak szczegółowego określenia źródła pokrycia deficytu (art. 168 ust. 2 ustawy o finansach publicznych),
  - zaplanowanie wydatków w formie dotacji podmiotowej tylko i wyłącznie dla bibliotek, bez określenia czy zaplanowana dotacja podmiotowa obejmuje również środki dla innych niż biblioteka instytucji kultury (art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>55</sup>),
  - wykazanie w załączniku dotyczącym dotacji na sfinansowanie zadań zleczonych podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleczonych do realizacji stowarzyszeniom, z przeznaczeniem dla klubów sportowych (art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>56</sup>),
  - imienne określenie podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji celowych na realizację zadań gminnych, których wybór powinien być dokonany przez organ wykonawczy gminy - w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
  - zaplanowanie dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego oraz dotacji celowej na inwestycje, przy braku określenia zakresu przyznanych dla zakładu budżetowego dotacji (art. 184 ust. 2 pkt 11 i 12 ustawy o finansach publicznych),
  - wskazanie jako źródła dochodów pełnej kwoty dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleczonych ustawami (art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>57</sup>),

<sup>55</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

- zaplanowanie w dziale 801 Oświata i wychowanie rozdział 80102 Szkoły podstawowe specjalne dotacji dla powiatu (art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty),
- wyszczególnienie wydatków majątkowych jako dotacji dla instytucji kultury (art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>58</sup>),
- brak określenia okresu realizacji inwestycji i jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonanie programu w załączniku dotyczącym limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne (art. 166 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych),
- brak upoważnienia organu wykonawczego do zawierania wieloletnich umów inwestycyjnych na zadania objęte wieloletnimi programami inwestycyjnymi (art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a ustawy o finansach publicznych),
- zaplanowanie wpłat gmin na rzecz izb rolniczych w wysokości niższej niż 2% od planowanych wpływów z tytułu podatku rolnego (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych<sup>59</sup>),
- brak w wydatkach środków na przeciwdziałanie narkomanii (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>60</sup>) oraz na dokształcanie nauczycieli (art. 70 a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>61</sup>),
- błędne ustalenie kwoty stanowiącej 5% udziału z tytułu dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej,
- brak obligatoryjnego uwzględnienia w budżecie gminy opłaty produktowej z przeznaczeniem na sfinansowanie działań w dziedzinie: odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, edukacji ekologicznej dotyczącej selektywnego zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych (art. 29 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej<sup>62</sup>),
- brak ujęcia w budżecie w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90004 Utrzymanie zieleni w miastach i gminach wydatków na realizację zadania określonego w art. 78 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>63</sup>,
- ujęcie w projekcie planu przychodów i wydatków zakładu budżetowego przychodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych jednostki samorządu terytorialnego (art. 24 ust. 2 ustawy o finansach publicznych),
- ujęcie dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych jako dotacji podmiotowych (art. 176 ustawy o finansach publicznych),

ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:

- rozbieżności pomiędzy wielkością odsetek od zaciągniętych pożyczek i kredytów ujętych w projekcie uchwały budżetowej a kwotą odsetek wykazaną w planie

<sup>58</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 639 z późn. zm.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.

- wydatków budżetowych,
- niepełną podstawę prawną,
  - niedopuszczalne, nieprecyzyjne lub zbędne upoważnienia dla organu wykonawczego,
  - niezgodności uchwały z załącznikami;
- 3) w opiniach o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2006 r. (2 983 opinie, w tym 648 pozytywnych z uwagami i 13 negatywnych):
- błędy w sprawozdaniach budżetowych - zaangażowanie wyższe od planu bądź niższe od wykonania (Rb-28S) - § 8 ust. 1 pkt 2 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jst,
  - wykonanie wydatków w § 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w kwocie niższej niż 75% wykazanego zaangażowania (art. 6 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych),
  - utworzenie jednego rachunku dochodów własnych dla 14 jednostek budżetowych (art. 22 ustawy o finansach publicznych),
  - przyznanie pomocy dla Policji w formie nie przewidzianej prawem (art. 13 ustawy o Policji<sup>64</sup>),
  - brak opracowania Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, w związku z czym nie planowano i nie realizowano wydatków w tym zakresie (art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii),
  - brak zaplanowania w budżecie wydatków z tytułu zobowiązań wymagalnych powstałych w latach ubiegłych i dopuszczenie do wzrostu zobowiązań wymagalnych w roku budżetowym (art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych),
  - obciążenie budżetu wydatkami związanymi z zapłatą odsetek i kar (art. 138 pkt 2 ustawy o finansach publicznych),
  - przekroczenie rocznego planu wydatków w poszczególnych paragrafach skutkujące naruszeniem zasad gospodarki finansowej obowiązujących w toku wykonywania budżetu (w art. 138 pkt 3 ustawy o finansach publicznych),
  - zaciągnięcie kredytu przez zakład budżetowy będący jednostką organizacyjną gminy (art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych),
  - funkcjonowanie gminnego ośrodka kultury i biblioteki jako jednej jednostki organizacyjnej gminy (art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach),
  - brak wykonania wydatków w dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo rozdziale 01030 Izby Rolnicze § 2850 Wpłaty gmin na rzecz izb rolniczych (art. 35 ust. 2 ustawy o izbach rolniczych),
- ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- niską realizacją dochodów własnych z majątku gminy,
  - stopień wykonania budżetu rodzący zagrożenie niewykonania w pełni zadań objętych budżetem,
  - błędy w klasyfikacji,
  - ujemny stan środków obrotowych na dzień 30.06.2006 r. w zakładach budżetowych,
  - błędne podanie wskaźników wykonania budżetu,

---

<sup>64</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277.

- niski procent (4%) wykonania planowanych wydatków inwestycyjnych,
  - szybki wzrost zobowiązań wymagalnych,
  - wystąpienie wysokich odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań i niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji,
  - występowanie zobowiązań wymagalnych SP ZOZ, które w razie jego likwidacji z mocy prawa stają się zobowiązaniami organu założycielskiego, tj. powiatu,
  - dopuszczenie do wystąpienia zobowiązań wymagalnych na dzień 30.06.2006 r.;
- 4) w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2005 r. (2 979 opinii, w tym 596 pozytywnych z uwagami i 9 negatywnych), poza nieprawidłowościami wymienionymi w pkt 3, odnotowano:
- nieterminowe przekazywanie środków na ZFŚS,
  - nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne,
  - rozbieżności między sprawozdaniem opisowym a sprawozdaniami statystycznymi (Rb),
  - brak części opisowej omawiającej wykonanie dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu z podaniem przyczyn niskiego wykonania planu,
  - wskazanie konieczności dokonania zwrotu niewykorzystanej dotacji, w związku z wykazaniem wydatków związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie niższej niż przekazane z budżetu państwa na ten cel dotacje,
  - wskazanie konieczności analizy funkcjonowania zakładu budżetowego w związku z powtarzającym się rokrocznie ujemnym stanem środków obrotowych netto,
- ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- wystąpienie zobowiązań wymagalnych skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych,
  - zaciąganie zobowiązań przez jednostki budżetowe bez zmiany planu wydatków,
- 5) w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozy kształtowania się długu publicznego (4 543 opinii, w tym 112 pozytywnych z uwagami i 27 negatywnych):
- przekroczenie wskaźnika zadłużenia określonego w art. 170 ustawy o finansach publicznych,
  - przekroczenie wskaźnika określonego w art. 169 ustawy o finansach publicznych,
  - zawyżenie przychodów budżetu o kwotę kredytu krótkoterminowego,
  - wykazanie zaniżonych kwot długu na koniec poszczególnych lat,
  - niewykazanie w prognozie długu potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń kredytów zaciąganych przez inne jst,
  - nierealna wysokość planowanych dochodów,
  - niepełna informacja o prognozie kwoty długu na następne lata (np. nie obejmuje całego okresu spłat),
  - zaniechanie ujęcia zobowiązań wymagalnych,
  - nieprawidłowe podanie kwoty długu w poszczególnych latach;
- 6) w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst (2 960 opinii, w tym 89 pozytywne z uwagami i 43 negatywne):
- sformułowanie wniosku bez merytorycznej oceny wykonania budżetu bądź dokonanie tych czynności w sposób niejednoznaczny,

- nieprecyzyjne dokumentowanie czynności kontrolnych przeprowadzanych przez komisje rewizyjne, brak określenia przedmiotu i zakresu kontroli oraz wniosków przy ocenie poszczególnych zagadnień,
- brak wskazania na ile przyczyny niewykonania bądź wykonania budżetu poniżej planu były zależne od organu wykonawczego, bezzasadność zarzutów na działalność burmistrza,
- uwzględnienie, przy formułowaniu wniosku, wykonania budżetów z poprzednich lat,
- formalne błędy wniosku.

Ponadto, w oparciu o art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, składy orzekające wydały 43 opinie o uchwałach rad w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi<sup>65</sup> (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w tym 21 pozytywnych i 18 negatywnych. Przyczynami wydania negatywnych opinii w stosunku do uchwał o nieudzieleniu absolutorium były przede wszystkim podnoszone w uchwale zarzuty nie związane z wykonaniem budżetu oraz naruszenia proceduralne związane z instytucją absolutorium.

Składy orzekające wydały 134 opinie o możliwości wykupu papierów wartościowych, w tym 1 pozytywną z uwagami.

#### **4.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby**

W 2006 r. wniesiono 17 odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające izb, z tego od opinii o:

- projekcie budżetu - 4,
- wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium - 3,
- sprawozdaniu z wykonania budżetu - 2,
- możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości sporządzenia prognozy kwoty długu - 1,
- możliwości spłaty kredytu - 1,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze - 4,
- uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium - 2.

Kolegia izb rozpatrzyły 16 odwołań, z tego:

- kolegium uwzględniło 7 odwołań,
- 9 oddaliło.

Jedno odwołanie nie zostało rozpatrzone do końca 2006 r. ze względu na termin wpływu do organu nadzoru.

---

<sup>65</sup> Różnica pomiędzy ilością (46) podjętych uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) a ilością (43) wydanych opinii w tym zakresie jest wynikiem procedury określonej art. 28a ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązującej regionalne izby obrachunkowe do poprzedzenia czynności badania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wydaniem opinii w tym zakresie. Z uwagi na bardzo ograniczoną ilość czasu w 3 przypadkach opinie dla gmin nie zostały wydane.

## **5. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego**

Na podstawie art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w razie potrzeby wskazania organom danej jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. Po przyjęciu raportu przez kolegium, prezes izby przekazuje raport organowi stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jst. Organy jst mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia otrzymania. Kolegium uwzględnia zastrzeżenia i zmienia raport lub je oddala. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Postanowienia powyższe stosuje się odpowiednio do związków jst z tym, że raport przekazuje się także organom jednostek należących do związku.

W 2006 r. zostały sporządzone dwa raporty o stanie gospodarki finansowej - jeden dla powiatu w województwie zielonogórskim i jeden dla gminy w województwie warmińsko-mazurskim. Raport dla powiatu był sporządzany na wniosek jst, uzasadniony koniecznością przedłożenia raportu jako jednego z załączników do wniosku jst o pożyczkę z budżetu państwa, na podstawie § 3 pkt 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych<sup>66</sup>. Jst, dla których sporządzano raporty o stanie gospodarki, opracowały i przyjęły do realizacji programy naprawcze.

Potrzeba sporządzenia raportu o stanie gospodarki powiatu wystąpiła z powodu planowanego poręczenia kredytu dla SP ZOZ, dla którego powiat jest organem założycielskim. W wyniku realizacji planowanego poręczenia, powiat przekroczyłby wskaźnik spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych a ponadto nie mógłby zaciągać nowych zobowiązań na własne zadania. Aby umożliwić restrukturyzację SP ZOZ, poprzez wsparcie poręczeniem kredytu przy jednoczesnym nieprzekraczaniu określonych ustawą wskaźników, powiat wystąpił z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Raport o stanie gospodarki finansowej był niezbędnym załącznikiem do wniosku o taką pożyczkę.

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy był spowodowany zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań, w wyniku utraty płynności finansowej. Na taki stan finansów gminy miały wpływ wieloletnie niewłaściwe działania jej organów, a w szczególności:

- zaciąganie zobowiązań na działalność bieżącą i inwestycje oświatowe ponad realne możliwości spłaty,
- brak działań organów gminy w sytuacji pogarszającego się stanu finansów w latach 2000 - 2004,
- zaniechanie bieżącego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń pracowników (zwłaszcza jednostek oświaty),
- rozpoczęcie realizacji inwestycji (budowa gimnazjum z salą gimnastyczną), której koszt przekraczał możliwości finansowe gminy w latach 1999 - 2003,

---

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 433.

- niska skuteczność windykacji należności podatkowych,
- nierealne planowanie budżetu,
- nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości, zwłaszcza nieprawidłowe wykazywanie zobowiązań.

Raporty o stanie gospodarki finansowej zawierały:

1. Stan prawny i faktyczny jst, w tym: ogólną charakterystykę jednostki z określeniem obszaru, liczby mieszkańców, zakresu realizowanych zadań, organizacji i zasad działania, sytuację majątkową jednostki z uwzględnieniem stanu mienia komunalnego, sytuację finansową w latach poprzedzających sporządzenie raportu z wyszczególnieniem realizacji budżetu, struktury długu oraz charakterystyki powstania zadłużenia, wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej prowadzonej przez izby, w tym wyniki kontroli prawidłowości stosowanych procedur kontroli, ocenę prawidłowości prowadzenia rachunkowości.
2. Ocenę stanu gospodarki finansowej jst i jego wpływ na wykonywanie ustawowych zadań, w tym: ocena wykonania budżetu, przewidywane skutki stanu gospodarki finansowej w następnych latach z uwzględnieniem programu naprawczego, przewidywane skutki niewdrożenia programu naprawczego oraz rokowania możliwości poprawy sytuacji finansowej, ocena poprawności wykonywania zadań według stanu na określony dzień oraz przewidywane wykonanie zadań w latach następnych, wskazanie przyczyn zagrożenia wykonania ustawowych zadań i niewywiązywania się z obowiązków określonych ustawami.
3. Ocenę programu naprawczego i wnioski końcowe.

We wnioskach końcowych zawarto zalecenia i wskazano sposoby poprawy istniejącej sytuacji, poprzez:

- oszczędne i racjonalne wydatkowanie środków publicznych oraz zwiększenie nadzoru nad celowością dokonywanych wydatków,
- przestrzeganie obowiązujących przepisów w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych,
- restrukturyzację zadłużenia,
- konsekwentną realizację programu naprawczego,
- obniżenie kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych,
- realne planowanie dochodów budżetowych oraz poszukiwanie możliwości dodatkowych źródeł dochodów,
- wzmocnienie i wykorzystanie kontroli wewnętrznej w zarządzaniu finansami jst,
- stosowanie obowiązujących przepisów w zakresie gospodarki finansowej ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy o rachunkowości, w tym prawidłowości sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu,
- bezwzględne przestrzeganie wdrożonych procedur sanacyjnych i ostrożnościowych, mających na celu racjonalizację wydatków budżetowych i utrzymanie płynności finansowej.

Do sporządzonych raportów organy jst nie wniosły zastrzeżeń. Opracowane raporty zostały opublikowane w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych izb, w jednym przypadku kopia raportu została wysłana również do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, wojewody oraz marszałka województwa.



## 6. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej. Zgodnie z ww. zapisem ten rodzaj działalności realizowany jest w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb. Działalność informacyjna i szkoleniowa to organizowanie przez izby i prowadzenie szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej oraz na upowszechnianie informacji o wynikach działalności nadzorczej i kontrolnej izb.

Formami prowadzonej działalności są szkolenia i seminaria, wydawane przez izby biuletyny i informatory, współpraca przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje, pisemne interpretacje i wyjaśnienia, publikacje na stronach internetowych oraz udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi.

### 6.1. Działalność szkoleniowa

W 2006 r. izby zorganizowały o 41 szkoleń więcej niż w roku poprzednim. Uczestniczyło w nich 24 148 pracowników jst. W większości szkolenia przeprowadzane były przez izby samodzielnie. Szkolenia organizowane we współpracy z innymi podmiotami stanowiły 18,5%.

Szkolenia radnych i pracowników jst w 2006 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
2005	311	23 478	261	19 902	50	3 576
<b>2006</b>	<b>352</b>	<b>24 148</b>	<b>287</b>	<b>21 465</b>	<b>65</b>	<b>2 683</b>

Pracownicy izb nie tylko organizowali szkolenia, ale również prowadzili wykłady. Wykładowcami byli: prezesi, zastępcy prezesów, członkowie kolegiów, radcy prawni, naczelnicy wydziałów oraz inspektorzy, specjaliści i informatycy. Autorami wykładów byli również zaproszeni eksperci, głównie przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższej Izby Kontroli, izb skarbowych, urzędów wojewódzkich, firmy SPUTNIK Software sp. z o.o. oraz pracownicy naukowcy wyższych uczelni i biegli rewidenci.

Zakres tematyczny przeprowadzonych szkoleń objął m.in. następujące zagadnienia:

- zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sporządzanie sprawozdań finansowych w jst,
- praktyczne zasady stosowania procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych,
- zmiany w przepisach dotyczących prowadzenia ewidencji, w tym zmiany w planach kont,
- elektroniczne systemy sporządzania i przekazywania sprawozdań,
- priorytety regionalnej polityki rozwoju w okresie programowania 2007 - 2013,
- odpowiedzialność w ramach dyscypliny finansów publicznych oraz gospodarka

- finansowa samorządowego sektora finansów publicznych w świetle nowej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- powierzenie i wspieranie działań organizacji pozarządowych w sferze pożytku publicznego przez jst,
  - przymusowe ściąganie podatków czyli egzekucja należności podatkowych w działaniach gminy jako wierzyciela,
  - sesja absolutoryjna oraz ustalenie wyniku głosowania w sprawie absolutorium,
  - nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli gospodarki finansowej związane z zarządzaniem nieruchomościami,
  - nowe zasady udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców w uchwałach i decyzjach z zakresu podatków i opłat lokalnych,
  - zasady zwrotu części podatku akcyzowego za paliwo,
  - procedury wewnętrznej kontroli finansowej,
  - przepisy wykonawcze do ustawy o finansach publicznych obowiązujące od 1 lipca 2006 r.

Szkolenia organizowane przez izby kierowane były przede wszystkim do: przewodniczących i członków organów stanowiących jst (szczególnie członków komisji rewizyjnych), przewodniczących oraz członków zarządów województw i powiatów, prezydentów miast, burmistrzów, wójtów oraz skarbników. Jednak z uwagi na bardzo zróżnicowany zakres prezentowanej tematyki uczestnikami szkoleń byli również pracownicy - praktycy różnych dziedzin działalności jst: pracownicy służb informatycznych, pracownicy organów podatkowych jst zajmujący się dochodzeniem i zabezpieczeniem należności podatkowych oraz opracowywaniem projektów uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, pracownicy prowadzący sprawy gospodarki nieruchomościami, osoby realizujące w praktyce przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej.

Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy na tematy objęte zakresem szkolenia.

## **6.2. Działalność informacyjna**

Podstawową formą prowadzenia przez izby działalności informacyjnej w 2006 r. było udzielanie pisemnych odpowiedzi i interpretacji na pytania kierowane przez pracowników jst. Zapytania dotyczyły przede wszystkim stosowania przepisów ustaw: o finansach publicznych, prawo zamówień publicznych, o podatkach i opłatach lokalnych, a także rozporządzenia w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Wątpliwości dotyczyły m.in.: dodatkowego wynagrodzenia za 2005 r. dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jego zastępcy, sekretarza i skarbnika, finansowania ochotniczych straży pożarnych, podstawy ustalania podatku od budowli, pobierania odsetek od zaliczek alimentacyjnych, dotowania działalności bieżącej spółek wodnych, pobierania opłaty administracyjnej, dotowania prac konserwatorskich zabytku, przekazywania przez zakład budżetowy dochodów z najmu i dzierżawy do budżetu jst, ustalenia wartości zamówienia publicznego.

Równie ważną formą działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań,

badanych uchwał i opiniowanych dokumentów a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania „Systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@”.

W 2006 r. izby korzystały również z nowoczesnej formy komunikacji, jaką jest internet. Na stronie internetowej każdej z izb oraz na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) prezentowano m.in.: sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, wyjaśnienia kolegiów izb, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim biuletyny, informatory, zeszyty problemowe oraz raporty (dotyczące głównie wykonania budżetów przez jst poszczególnych województw za 2005 r.) publikowane przez izby. Jak co roku publikacje pracowników ukazywały się również na łamach Miesięcznika Regionalnych Izb Obrachunkowych „Finanse Komunalne” oraz innych wydawnictw („Rachunkowość budżetowa”, „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”). Udostępniano również wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych dla celów wydawnictwa „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”. W 2006 r. Komisja Analiz Budżetowych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, przy współudziale izb, przygotowała opracowanie „Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”<sup>67</sup>.

### **6.3. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Realizacja obowiązku udostępniania informacji publicznej przez regionalne izby obrachunkowe w 2006 r. na zasadach skonkretyzowanych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, następowała podobnie jak w latach poprzednich (2003 - 2005) poprzez:

- publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- jak też na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów.

W ubiegłym roku w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszono zmiany we wszystkich kategoriach, określonych przykładowo art. 6 ust. 1 ustawy oraz niektóre dokumenty wytworzone w izbach. W trybie przewidzianym ustawą opublikowano 190 zmian w danych dotyczących izb (w 2005 r. - 285), w tym w zakresie organizacji - 44 (w 2005 r. - 15); przedmiotu działalności - 22 (w 2005 r. - 88); organów, osób sprawujących funkcje i ich kompetencje - 60 (w 2005 r. - 48).

W zakresie zmian w zasadach funkcjonowania izb udostępniono 159 informacji (w 2005 r. - 61), z czego najwięcej dotyczyło informacji o zmianach w trybie działania izb. Zamieszczeniu w BIP podlegały także informacje o działalności informacyjno-szkoleniowej, nadzorczej i kontrolnej. Dane dotyczące działalności informacyjno-szkoleniowej publikowano 182 razy, w tym zajęte przez izby stanowiska w sprawach budżetu i sprawozdawczości budżetowej. Do zamieszczanych przez izby „informacji o stanie przyjmowanych spraw” w 2006 r., należy zaliczyć programy posiedzeń kolegiów izb zawierające wskazanie terminu oraz uchwał i zarządzeń (sprawy) podlegających ocenie oraz

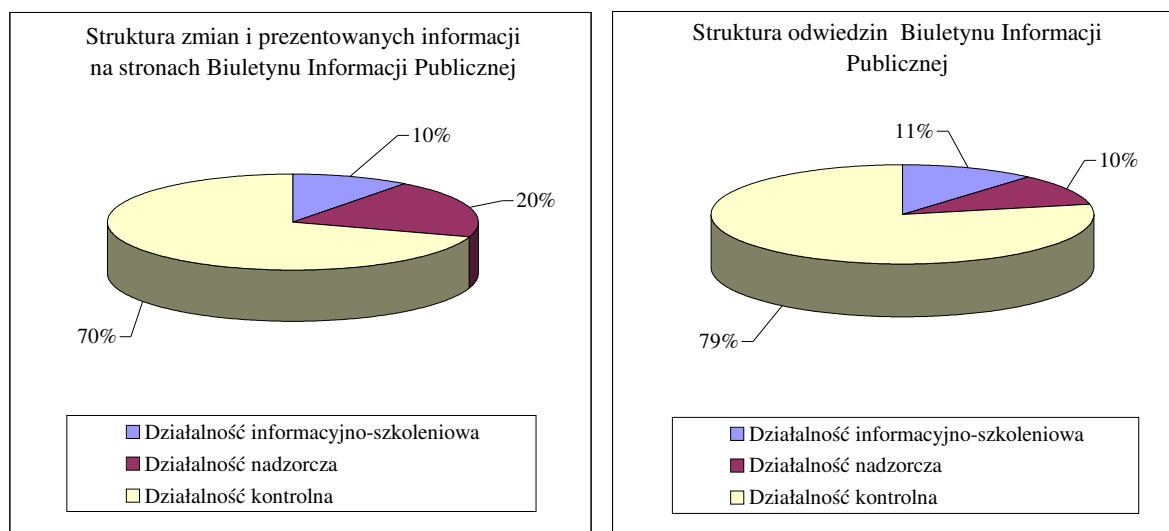
<sup>67</sup> Opracowanie zamieszczone zostało na stronie internetowej KR RIO - [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl).

jej wyniki w formie wykazów. Publikacji podlegało także 355 orzeczeń kolegiów izb, stwierdzających nieważność przedłożonych do nadzoru uchwał. Na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej udostępniano w 2006 r. w Biuletynie dokumentację z przebiegu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jst. W szczególności: 156 protokołów kontroli (w 2005 r. - 115), 685 wystąpień pokontrolnych (w 2005 r. - 581) oraz niektóre z podejmowanych uchwał kolegiów izb dotyczących zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.

Opublikowane treści w BIP izb były na przestrzeni 2006 r. modyfikowane. Najczęściej, bo aż w 1 255 przypadkach aktualizowano informacje o wynikach działalności kontrolnej.

Liczba odwiedzin poszczególnych serwisów BIP, archiwizowana przez dzienniki prowadzone w izbach, znacząco wzrosła w porównaniu z rokiem 2005. Najczęściej przedmiotem zainteresowania były informacje o działalności kontrolnej i nadzorczej izb, ich organizacji, osobach sprawujących funkcje a także kompetencjach.

W 2006 r. zanotowano 799 190 odwiedzin podczas gdy rok wcześniej było ich zaledwie 214 670. Najchętniej odwiedzano strony, na których zamieszczano treść wystąpień pokontrolnych oraz zastrzeżeń do wniosków w nich zawartych (wzrost, odpowiednio o 511% i 245%). Nieco mniejszą liczbę odwiedzin odnotowano w przypadku informacji o działalności informacyjno-szkoleniowej (116 200) i działalności nadzorczej (104 149), oraz zasad funkcjonowania izb (rejstry, ewidencje itp.) - 37 026.



Wśród zwracających się do izb w 2006 r. z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej, z wyłączeniem informacji zamieszczanej w BIP, w trybie określonym przepisami ustawy wyróżnić można dwie grupy. Pierwszą stanowiły osoby fizyczne (56), którym przepisy ustawy zagwarantowały dostęp do informacji publicznej, natomiast drugą wnioskodawcy, którzy mają prawo do tego typu informacji: szkoły wyższe, UOKiK, NIK, GUS, PARPA, Izba Rolnicza, ABW, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, czasopisma, partie polityczne, kuratoria oświaty, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, TVP bądź uprawnieni na mocy innych ustaw posłowie na Sejm, dziennikarze.

W 2006 r. regionalne izby obrachunkowe w 11 przypadkach odmówiły udostępnienia informacji, w tym instytucji finansowej wyspecjalizowanej w świadczeniu usług finansowych w celu wykorzystania przetworzonych danych do skierowania ofert do zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego.

## **7. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami**

Na podstawie sprawozdań, uchwał i zarządzeń jst, przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli oraz na podstawie badań ankietowych opracowywano analizy, zestawienia liczbowe, udostępniano zgromadzoną dokumentację wg potrzeb - organom państwa i innym instytucjom. Zadania te były wykonywane niezależnie od informacji udzielanej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz od działalności informacyjnej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. W ramach współpracy opracowano na potrzeby:

- Ministerstwa Finansów - wykaz jednostek podsektora samorządowego, których kwoty gromadzonych środków publicznych lub wydatków i rozchodów przekroczyły w 2005 r. poziom 8,853 mln zł, powodujący obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego; podstawowe dane planowane w budżetach jst na 2006 r.; dane liczbowe, wynikające z projektów budżetów jst na 2006 r. w zakresie planowanych dochodów i wydatków ogółem, w tym wydatków majątkowych oraz przychodów i rozchodów; zadłużenie jst w latach 1999 - 2005; kwoty gromadzonych środków publicznych oraz wydatków i rozchodów z poszczególnych jednostek podsektora samorządowego w 2005 r. (na podstawie ankiety); opracowanie danych dotyczących zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, fundacji i stowarzyszeń oraz o liczbie podmiotów posiadających osobowość prawną, dla których dana jst jest organem założycielskim za lata 2005 i 2006; szacunkowa liczba decyzji wydanych w 2005 r. na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego przez niektóre jst objęte nadzorem izb,
- Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi - skutki ulg, odroczeń i zwolnień w podatku od nieruchomości w zakresie kompetencji przysługujących organom gmin,
- Ministerstwa Sportu - nakłady finansowe jst w niektórych województwach na rozwój infrastruktury sportowej w latach 2004 i 2005 oraz planowane na rok 2006,
- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - informację o zadłużeniu jst niektórych województw; środki wydatkowane w ramach projektów PHARE, ISPA oraz sektorowych programów operacyjnych wybranych miast; uwagi dotyczące danych o zadłużeniu wybranych jst; informacje dotyczące wybranego powiatu; dochody i wydatki wybranego województwa, powiatów i miast na prawach powiatu oraz zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej w latach 2001 - 2005; informacje o nazwach i kodach wybranych gmin; poziom zadłużenia niektórych jst; informacja w sprawie przekroczenia wskaźnika zadłużenia jst powyżej 60% w stosunku do dochodów wykonanych w 2005 r.,
- Najwyższej Izby Kontroli - dane liczbowe w zakresie dochodów podatkowych gmin za 2005 r.; informacje w zakresie ulg podatkowych stosowanych przez niektóre gminy; wybrane dane w zakresie wykonywania budżetów niektórych jst za 3 kwartał 2006 r.; stosowanie ulg podatkowych przez organy gminy oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2004 - 2006; informacje w zakresie dochodów niektórych gmin w latach 2003 - 2005; dochody z tytułu podatków od nieruchomości w latach 2003 - 2005 niektórych gmin; informacja w zakresie liczby kontroli ze wskazaniem nieprawidłowości w zakresie ulg podatkowych oraz egzekwowania zaległości podatkowych, ilości i wyniku badania uchwał przez izby, dotyczących stawek podatków i opłat lokalnych w okresie 2004 - 2006; informacja w zakresie zaległości i ulg w spłacie podatków lokalnych wybranych jst z uwzględnieniem określonych kryteriów; wykaz uchwał unieważnionych przez izby, struktura podatków gminnych, objętych

- kontrolą izb oraz udział podatków lokalnych w dochodach gmin; liczba i wartość inwestycji drogowych w okresie od 2003 r. do I połowy 2006 r., realizowanych w wybranych jst; wysokość dochodów w wybranych jst pozyskiwanych z UE w 2006 r. wraz z objaśnieniami działań gospodarki narodowej, planowanych według obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków; zaległości podatkowe oraz kwoty udzielonych przez gminy ulg, umorzeń i zwolnień w latach 2004 i 2005 w jst niektórych województw; skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń i umorzeń w latach 2004 - 2006, wykaz zaległości podatkowych oraz inne dane dotyczące dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w niektórych gminach w latach 2004 - 2006,
- Głównego Urzędu Statystycznego - informację o wydatkach ze środków UE (powiatów i gmin) za lata 2002 - 2005; rachunek finansowy wg sektorów instytucjonalnych oraz rachunek zmian w aktywach za 2005 r. oraz udostępniono bilanse jst za 2005 r.,
  - Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - zestawienie dochodów własnych gmin wybranych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca za 2005 r.,
  - Izb Rolniczych - dane liczbowe w zakresie planowanych i otrzymanych przez gminy dochodów z tytułu podatku rolnego za 3 kwartały 2006 r.,
  - Narodowego Banku Polskiego - dane dotyczące sytuacji finansowej jst kwartalnie za 2005 r. i 2006 r.,
  - Urzędów Skarbowych - dane w zakresie dochodów i wydatków niektórych jst w latach 2003 - 2006,
  - Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - analizę dochodów jst z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi za 2005 r., informacja o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach w zakresie realizowania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w niektórych jst,
  - posłów i senatorów - informację w zakresie dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości od tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych za lata 2000 - 2005; rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium izb w zakresie uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych w latach 2005 i 2006; plan i wykonanie wydatków na kulturę fizyczną i sport oraz ochronę przeciwpożarową w niektórych jst w 2005 r.,
  - urzędów wojewódzkich - informację dotyczącą sytuacji finansowej wybranych jst w 2006 r.; wybrane wydatki w budżetach niektórych jst za 2005 r.; wpływy z opłaty miejscowej w gminach uzdrowiskowych,
  - wyższych uczelni i instytutów naukowych - wybrane dane z budżetów jst z różnych okresów sprawozdawczych; nieprawidłowości stwierdzone w uchwałach jst w zakresie podatków i opłat lokalnych.

## **8. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających**

Regionalne izby obrachunkowe zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>68</sup> zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno - techniczną komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach komisji, a także ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowane z budżetu państwa. Stosownie do postanowień § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela<sup>69</sup> izby zapewniają odpowiednie warunki lokalowe umożliwiające wypełnianie przewidzianych w ustawie funkcji, w tym w szczególności pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie rozpraw z udziałem publiczności, tablicę informacyjną, wyposażenie w niezbędny sprzęt i materiały biurowe, zbiór aktów prawnych.

Zgodnie z § 32 cytowanego rozporządzenia do zadań obsługi komisji orzekającej należy:

- prowadzenie dokumentacji składu komisji orzekającej i dokumentacji związanej z udziałem członków komisji w jej pracach,
- przyjmowanie, wysyłanie i przechowywanie korespondencji komisji orzekającej,
- kompletowanie, przechowywanie i udostępnianie członkom komisji orzekającej zbioru aktów prawnych,
- przyjmowanie i prowadzenie ewidencji wniosków o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- kompletowanie akt w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ich udostępnianie osobom uprawnionym oraz dokumentowanie ich obiegu,
- organizacyjne przygotowywanie rozpraw i posiedzeń komisji orzekającej, protokołowanie rozpraw i posiedzeń oraz innych czynności komisji,
- przygotowywanie projektów postanowień, zarządzeń i decyzji, zleconych przez przewodniczącego komisji orzekającej lub przewodniczącego składu orzekającego,
- dokumentowanie prowadzonych postępowań,
- dokumentowanie wykonywania prawomocnych rozstrzygnięć komisji orzekającej oraz postępowania egzekucyjnego w zakresie orzeczonych kar pieniężnych i kosztów postępowania,
- przygotowywanie projektów tytułów wykonawczych w celu wyegzekwowania orzeczonych kar pieniężnych i kosztów postępowania,
- przechowywanie i archiwizowanie akt w sprawach zakończonych prawomocnym rozstrzygnięciem,
- opracowywanie projektu sprawozdania z działalności komisji orzekającej,

<sup>68</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.

<sup>69</sup> Dz. U. Nr 136, poz. 1143.

- wykonywanie innych zadań zleconych przez przewodniczącego komisji lub jej członka w zakresie prowadzonej sprawy, w tym w szczególności udzielanie pomocy prawnej.

Do zadań obsługi rzecznika dyscypliny, stosownie do § 34 rozporządzenia należy:

- przyjmowanie, wysyłanie i przechowywanie korespondencji rzecznika dyscypliny;
- przyjmowanie i prowadzenie ewidencji zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,
- dokumentowanie czynności i postępowań prowadzonych przez rzecznika dyscypliny,
- kompletowanie akt w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzonych przez rzecznika dyscypliny, ich udostępnianie osobom uprawnionym oraz dokumentowanie ich obiegu,
- przechowywanie i prowadzenie ewidencji postanowień wydawanych przez rzecznika dyscypliny,
- przygotowywanie na zlecenie rzecznika dyscypliny projektów zawiadomień, wezwań, wniosków i innych pism,
- przyjmowanie wezwań, zarządzeń, zawiadomień, postanowień i orzeczeń w celu niezwłocznego przekazania rzecznikowi dyscypliny,
- przechowywanie i archiwizowanie akt w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzonych przez rzecznika dyscypliny, zakończonych rozstrzygnięciem,
- opracowywanie projektu sprawozdania z działalności rzecznika dyscypliny,
- wykonywanie innych zadań zleconych przez rzecznika dyscypliny, w tym w szczególności udzielanie pomocy prawnej w sprawie przez niego prowadzonej.

Regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzają kary, w granicach określonych w ustawie. Jedną z kar wymienionych w katalogu jest kara pieniężna, którą wymierza się w wysokości od jednokrotności do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego - należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, karę pieniężną wymierza się w wysokości od jednokrotności do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca - na rzecz Skarbu Państwa - koszty postępowania<sup>70</sup>. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2006 r. - po wezwaniu do zapłaty - należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **714** osób w łącznej kwocie **141 844,89 zł**.

Wobec 15 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>71</sup> i wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **2 955,19 zł**. **18** tytułów wykonawczych skierowanych zostało przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych,

<sup>70</sup> Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.



które wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **3 446,09 zł**. Wobec 6 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **1 182,88 zł**.

W 2006 r., po wezwaniu do zapłaty, 4 osoby wpłaciły należności z tytułu kar pieniężnych w łącznej kwocie **14 845,00 zł**. Wobec 1 osoby przewodniczący regionalnej komisji orzekającej prowadził postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie i wyegzekwował należności z tytułu kary pieniężnej w kwocie **113,59 zł**.

W 2006 r. przewodniczący regionalnych komisji nie skierowali tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych dotyczących egzekucji kar pieniężnych. Wobec 1 osoby przewodniczący regionalnej komisji orzekającej wydał postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kary pieniężnej w kwocie **1 000,00 zł**.

## **9. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe**

### **9.1. Dochody**

Ustalone na podstawie ustawy budżetowej na rok 2006 z dnia 17 lutego 2006 r.<sup>72</sup> dochody ogółem regionalnych izb obrachunkowych w kwocie 417 000 zł zostały wykonane w kwocie 346 127 zł, co stanowiło 83,0% planu. Wykonanie dochodów w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

– § 0570 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności”	- 38 910 zł,
– § 0690 „wpływy z różnych opłat”	- 127 028 zł,
– § 0750 „dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych ...”	- 74 241 zł,
– § 0870 „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”	- 2 416 zł,
– § 0920 „pozostałe odsetki”	- 1 zł,
– § 0970 „wpływy z różnych dochodów”	- 50 425 zł,
– § 2400 „wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych ...”	- 53 106 zł.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które stanowiły 36,7% ogółu dochodów. Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły m.in. kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych, wynagrodzeń dla płatników za terminowe naliczanie i odprowadzanie składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz wpływów za wynajem pomieszczeń. W związku z funkcjonowaniem w izbach rachunku dochodów własnych uzyskano nadwyżkę dochodów własnych w kwocie 53 106 zł stanowiącą 15,3% ogółu dochodów. Pozostałe dochody były konsekwencją warunków realizacyjnych budżetu w 2006 r. i związane były ze sprzedażą zużytego majątku, wpłatami za przekazane tonery do regeneracji. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2002 - 2006 obrazuje poniższe zestawienie.

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 35, poz. 244.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002 - 2006

Wyszczególnienie	Lata				
	2002	2003	2004	2005	2006
Plan (w tys. zł)	683	420	1 157	401	417
Wykonanie (w tys. zł)	1 035	549	1 586	360	346
Wskaźnik (w %)	151,1	128,4	137,1	89,8	83,0

Dane te wskazują, iż za wyjątkiem ostatnich dwóch lat, plan dochodów izb był w pełni realizowany.

## 9.2. Wydatki

Ustalony na podstawie ustawy budżetowej plan wydatków regionalnych izb obrachunkowych w kwocie 86 655 tys. zł uległ zwiększeniu w trakcie roku budżetowego i na koniec roku wyniósł 86 842 tys. zł. Środki na zwiększenie planu wydatków budżetowych w 2006 r. w kwocie 202 tys. zł pochodziły z rezerwy ogólnej budżetu państwa i zostały przeznaczone na zakup dodatkowych licencji i oprogramowania do serwerów otrzymanych z Ministerstwa Finansów (128 tys. zł) oraz na szkolenie pracowników regionalnych izb obrachunkowych w zakresie systemu operacyjnego Microsoft Windows Serwer 2003 i Microsoft SQL Serwer 2000 (74 tys. zł).

Wydatki zostały wykonane 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 2 123 tys. zł (2,4% ogółu wydatków). Konieczność dokonania przeniesień wynikała z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w 2006 r. w porównaniu do wykonania 2005 r. w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

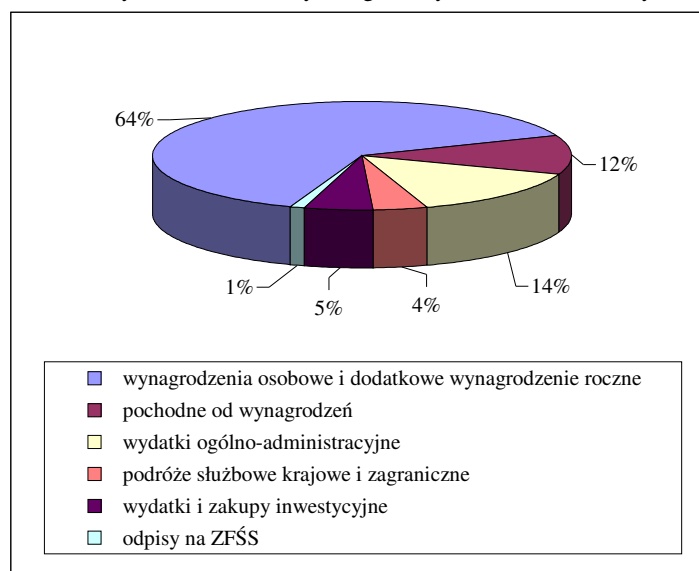
Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w 2006 r.

Wyszczególnienie	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>86 857</b>	<b>86 842</b>	<b>100,0</b>
- wynagrodzenia osobowe	51 229	51 229	59,0
- pochodne od wynagrodzeń	10 166	10 166	11,8
- dodatkowe wynagrodzenie roczne	3 843	3 843	4,4
- wydatki ogólnno-administracyjne	12 358	12 350	14,2
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 648	3 647	4,2
- wydatki i zakupy inwestycyjne	4 554	4 548	5,2
- odpisy na ZFŚS	1 059	1 059	1,2

W 2006 r. wydatki zostały wykonane w planowanej wysokości. W porównaniu do 2005 r. dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 105,4%, natomiast w ujęciu realnym, skorygowanym o wskaźnik średniorocznej inflacji na poziomie 1,0% - 104,4%.

Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków dominujący udział mają wydatki na wynagrodzenia. W 2006 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 63,4% ogółu wydatków (w 2005 r. - 65,4%) oraz pochodne od wynagrodzeń - 11,7% (w 2005 r. - 12,1%). Wydatki na podróże służbowe, które - poza wynagrodzeniami - należą do wydatków związanych bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb, stanowiły 4,2% ogółu wydatków (w 2005 r. - 4,5%). Wydatki ogólnoadministracyjne związane głównie z: obsługą działalności podstawowej, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszów za lokale użytkowe, zakupem energii, materiałów biurowych i pomocy naukowych, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia i kursy pracowników ukształtowały się na poziomie 14,2% (w 2005 r. - 15,0%) ogółu wydatków. Pozostałe wydatki to zakupy i wydatki inwestycyjne, które stanowiły 5,2% (w 2005 r. - 1,7%) oraz obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, podobnie jak w roku poprzednim - 1,2%. Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2006 r. obrazuje poniższy diagram.

Struktura wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w 2006 r.



W 2006 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 51 229 tys. zł został wykonany w 100,0%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne na który przeznaczono 3 843 tys. zł. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. Strukturę wydatków na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2005 i 2006 prezentuje poniższe zestawienie.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2005 i 2006 (w zł)

Wyszczególnienie	wynagrodzenia osobowe ogółem (§ 4010)	z tego:			
		wynagrodzenia	nagrody	nagrody jubileuszowe	odprawy emerytalne
2005	50 143 086	46 273 456	2 285 161	806 101	778 368
struktura (%)	100,0	92,3	4,6	1,6	1,5
<b>2006</b>	<b>51 228 652</b>	<b>47 200 297</b>	<b>2 577 620</b>	<b>871 721</b>	<b>579 014</b>
<b>struktura (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>92,1</b>	<b>5,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w ostatnich pięciu latach kształtuje się jak niżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2002 - 2006 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje	% (5:2)
1	2	3	4	5	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
2004	80 298 817	479 217	0,6	1 670 297	2,1
2005	82 424 433	502 136	0,6	1 395 689	1,7
<b>2006</b>	<b>86 841 924</b>	<b>440 794</b>	<b>0,5</b>	<b>4 547 965</b>	<b>5,2</b>

W 2006 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 441 tys. zł co stanowiło 0,5% ogółu wydatków i jak wynika z powyższego zestawienia, na szkolenia przeznaczane są znikome środki finansowe. Przeznaczanie małych środków na szkolenia wynika z ograniczonych możliwości finansowych regionalnych izb obrachunkowych, które w granicach planu finansowego, muszą zapewnić przede wszystkim środki finansowe na wynagrodzenia dla pracowników i inne świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów oraz na podróże krajowe dla inspektorów kontroli.

Powyższe powoduje ograniczenie możliwości doksztalcenia i doskonalenia zawodowego pracowników izb (w 2006 r. tylko 8,5% ogółu pracowników podnosiło kwalifikacje, w 2005 r. - 9,4%), a także ograniczenie udziału pracowników w szkoleniach organizowanych przez izby oraz inne podmioty (w 2006 r. w szkoleniach wzięło udział o 1 480 pracowników mniej niż w 2005 r.). Jest to zjawisko niepokojące zwłaszcza, że zakres zadań i ich ciągły wzrost, w warunkach zmieniających się przepisów, wymaga systematycznego aktualizowania wiedzy przez pracowników izb. Zbyt małe środki finansowe na szkolenia, wpływają również na ograniczone możliwości przyuczania nowo przyjmowanych osób do pełnienia obowiązków służbowych.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne zostały wykonane w kwocie 4 548 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu i w porównaniu do roku poprzedniego wykonanie było wyższe o 3 152 tys. zł.

W 2006 r. w związku z wdrożeniem nowego oprogramowania BeSTi@ dotyczącego zarządzania budżetami jst, środki finansowe przeznaczono przede wszystkim na zakup zestawów komputerowych wraz z oprogramowaniem, serwerów oraz na zakup notebooków dla inspektorów kontroli, licencji na programy komputerowe, projektorów multimedialnych, urządzeń wielofunkcyjnych (kserokopiarka, drukarka, skaner), samochodów służbowych, centrali telefonicznych i klimatyzatorów.

Wydatki na inwestycje związane były z przeprowadzeniem niezbędnych robót adaptacyjno-modernizacyjnych budynków na nowe siedziby dla dwóch izb, wykonaniem prac remontowo-modernizacyjnych budynków i pomieszczeń biurowych w izbach oraz modernizacją sieci komputerowej.

W 2006 r. na podstawie przepisów art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy o finansach publicznych 13 izb prowadziło odrębną gospodarkę finansową w formie rachunku dochodów własnych uzyskiwanych

z działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Z rachunków tych finansowana była:

- działalność szkoleniowa obejmująca organizowanie i prowadzenie szkoleń radnych i pracowników samorządowych, opracowanie i wytworzenie materiałów szkoleniowych,
- działalność informacyjna związana z wydawaniem przez izby biuletynów, informatorów i innych publikacji, przekazywaniem informacji drogą elektroniczną oraz zakupem wydawnictw.

Uzyskane w 2006 r. dochody w kwocie 3 664 tys. zł, wyższe od wykonanych dochodów 2005 r. o 18,0%, stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa oraz odsetki od kwot zgromadzonych na rachunkach bankowych. Poniesione wydatki w kwocie 3 709 tys. zł, podobnie jak w latach poprzednich, dotyczyły kosztów związanych z przygotowaniem i organizacją szkoleń dla pracowników jst, opracowaniem biuletynów, wydawnictw i materiałów szkoleniowych zakupu oprogramowania i sprzętu komputerowego, w tym zestawów komputerowych do prezentacji materiałów szkoleniowych. Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 220 tys. zł.

Ponadto, w 2006 r., w jednej izbie funkcjonował rachunek dochodów własnych z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone mienie (tj. za sprzęt informatyczny) oddane jednostce budżetowej w zarząd, na którym zgromadzono dochody w kwocie 13 tys. zł.

## **10. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje**

### **10.1. Zatrudnienie i płace**

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze, a ponadto wskazane w ustawie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>73</sup>. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Według stanu na koniec grudnia 2006 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 338 etatach. Z ogólnej liczby pracowników, 1 130 osób (84,4%) posiadało wykształcenie wyższe. Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów: kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

W 2006 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 96 pracowników (w 2005 r. - 88, w 2004 r. - 90, w 2003 r. - 84, w 2002 r. - 116, w 2001 r. - 74, w 2000 r. - 134, w 1999 r. - 233, a w 1993 r. - 66). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy największy procent (67,7%) stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Zwalnianie się z pracy inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym z tego względu, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktazowych i analitycznych wymaga kilku lat. Wpływa to niekorzystnie na wykształcenie fachowej kadry i zmusza do ciągłego przyuczania nowo przyjmowanych pracowników do pełnienia obowiązków służbowych.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

Podobnie jak w latach poprzednich, przyczyną zwolnień pracowników były propozycje lepiej płatnej pracy otrzymane z innych instytucji państwowych i samorządowych, ponadto, nabycie uprawnień do emerytury lub renty, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz wygaśnięcie umowy o pracę na czas określony. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami były porozumienia stron, upływ czasu na jaki zawarto umowę, wypowiedzenia stosunku pracy przez izbę lub pracownika. Dane o zatrudnieniu w regionalnych izbach obrachunkowych prezentuje poniższe zestawienie.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2005 i 2006

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	w tym:		Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		z wykształceniem wyższym	3:2 (%)	ogółem	w tym: średnie zatrudnienie <sup>1)</sup>	
	2	3	4	5	6	7
1993	936	691	73,8	<sup>2)</sup>	399	10
2005	1 351	1 113	82,4	1 349	793	22
2006	1 338	1 130	84,4	1 353	858	24

<sup>1)</sup> Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji analiz i szkoleń.

<sup>2)</sup> Brak danych.

W 2006 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem pracowników wynosiło 3 156 zł (przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 2 477 zł), natomiast średnie wynagrodzenie pracowników bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 2 908 zł.

## 10.2. Kwalifikacje

Gwarancją wysokiej jakości pracy jest rozwój zawodowy pracowników izb (w szczególności członków kolegium, inspektorów wydziałów kontroli oraz specjalistów wydziałów informacji, analiz i szkoleń) poprzez doksztalcanie i doskonalenie zawodowe, które jest instrumentem służącym zapewnieniu właściwego wykonywania ustawowych zadań izb. Stałe doskonalenie umiejętności, skuteczności i jakości pracy, zwłaszcza inspektorów kontroli i specjalistów wydziału informacji, analiz i szkoleń, przy rozszerzonym zakresie zadań oraz częstych zmianach przepisów prawnych jest niezbędne do jak najlepszego wykonywania powierzonych zadań.

W 2006 r. 114 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (8,5% ogółu zatrudnionych) podnosiło swoje kwalifikacje (w 2005 r. - 131), w tym:

- 40 pracowników na studiach licencjackich i magisterskich,
- 23 pracowników na studiach podyplomowych,
- 4 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,
- 47 pracowników korzystało z innych form doksztalcania, którymi były m.in.: studia doktoranckie, kurs rachunkowości budżetowej, kurs gospodarki finansowej według najnowszych zasad, aplikacja radcowska.

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1999 - 2006 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31 grudnia w latach 1999 - 2006

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
			studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
1999	1 301	126	39	17	3	67
2000	1 346	147	79	17	10	41
2001	1 363	155	90	21	9	35
2002	1 344	194	91	29	8	66
2003	1 355	226	88	53	5	80
2004	1 348	140	71	35	4	22
2005	1 351	131	59	30	7	35
<b>2006</b>	<b>1 338</b>	<b>114</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>47</b>

Poza wyżej wymienionymi formami kształcenia i doskonalenia zawodowego pracownicy (w szczególności członkowie kolegium, inspektorzy wydziałów kontroli oraz specjaliści wydziałów informacji, analiz i szkoleń) podnosili swoje kwalifikacje i umiejętności zawodowe w ramach szkoleń.

W 2006 r. 1 956 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (o 1 480 osób mniej niż w 2005 r.) uczestniczyło w 192 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2005 i 2006

Lata	Ogółem		Szkolenia zorganizowane przez RIO				Szkolenia zorganizowane przez inne podmioty	
			samodzielnie		z innymi podmiotami			
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1993	128	2 109	45	1 382	83	727	1)	1)
2005	297	3 436	113	2 580	184	856	1)	1)
<b>2006</b>	<b>192</b>	<b>1 956</b>	<b>85</b>	<b>1 540</b>	<b>7</b>	<b>113</b>	<b>100</b>	<b>303</b>

1) Brak danych.

Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- zmian w systemie finansów publicznych,
- przepisów wykonawczych do nowej ustawy o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości, rachunkowości i klasyfikacji budżetowej,
- rachunkowości (budżetowej, finansowej i bilansów),
- nowelizacji ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz nieprawidłowości w ochronie informacji niejawnych,
- wybranych zagadnień prawnych (udzielanie zamówień publicznych, zasady prowadzenia polityki rozwoju, prawo pracy),
- standardów kontroli gospodarki finansowej jst oraz ich związków,
- obowiązków i form współpracy z CBA organów administracji rządowej i instytucji państwowych,

- kontroli dotacji celowych na realizację zadań administracji rządowej,
- podstaw funkcjonowania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- systemu BeSTi@, Microsoft Windows Serwer 2003 i Transact + SQL,
- przygotowania urzędu do korespondencji elektronicznej,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- absolutorium komunalnego,
- stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, przedstawicieli Ministerstwa Finansów, wykładowców z Centrum Zamówień Publicznych, naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, przedstawicieli Instytutu Rachunkowości i Podatków, izb skarbowych i Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników firm komputerowych i doradczo-konsultacyjnych.

Ponadto, w 2006 r. 1 050 pracowników regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyło w szkoleniach organizowanych dla przedstawicieli i pracowników jst.

## **11. Rozwój infrastruktury informatycznej**

W 2006 r. regionalne izby obrachunkowe prowadziły i finalizowały wspólnie kilka rozpoczętych w latach minionych projektów w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

- projekt Phare 2002/000-580.01.09.05 „Zarządzanie finansami publicznymi”, komponent B + odbiór i wdrożenie systemu oraz uruchomienie infrastruktury technicznej,
- system sprawozdawczości budżetowej Budżet ST II,
- poczta internetowa dla JST.

Działalność izb w zakresie IT koordynował Zespół ds. Rozwoju Technologii Informatycznych, składający się z podzespołów ds.:

- sprawozdawczości elektronicznej,
- rozwoju własnych systemów technologii informatycznych,
- infrastruktury IT,
- mediów elektronicznych,
- statystycznych metod analizy danych,
- pomocy technicznej dla administratorów i użytkowników.

W 2006 r. odbyły się 4 robocze spotkania Zespołu, na których omawiano w szczególności:

1. Projekty porozumień między RIO a MF w zakresie:
  - współdziałania przy wdrożeniu i eksploatacji Zintegrowanego Systemu Zarządzania Finansami JST LGBMS „BeSTi@” w regionalnych izbach obrachunkowych i jst,
  - przekazania sprzętu i oprogramowania niezbędnego do poprawnego wdrożenia systemu „BeSTi@” w regionalnych izbach obrachunkowych.
2. Przebieg wdrożenia nowego systemu „BeSTi@” w jst i regionalnych izbach obrachunkowych - zagrożenia i sposoby ich minimalizacji.



3. Przebieg projektu „e-podpis” w jst prowadzonego przez regionalne izby obrachunkowe na przełomie 2005 i 2006 r.
4. Obowiązki dla izb wynikające z ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz z rozporządzeń wykonawczych a w szczególności wdrożenie w izbach systemu elektronicznego obiegu dokumentów.
5. Uruchomienie serwerów bazodanowych przekazanych przez MF, stanowiących element infrastruktury teleinformatycznej systemu „BeSTi@”.
6. Podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemów związanych z obsługą sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek z osobowością prawną, przekazywanych z jst do GUS za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych.
7. Zarządzanie treścią portalu internetowego regionalnych izb obrachunkowych ([www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)).

### **Projekt Phare 2002/000-580.01.09.05 „Zarządzanie finansami publicznymi”, komponent B**

W ramach powyższego projektu na początku 2006 r. odbyło się kilka spotkań roboczych w czasie których koncentrowano się na:

- dopracowaniu odpowiednich przepisów, które powinny zostać wydane przez Ministra Finansów w obszarze finansów samorządu terytorialnego, będących odbiciem zmian wynikających z wdrożenia zmodyfikowanego systemu zarządzania budżetami jst, a także z przeprowadzonych wcześniej analiz standardów obowiązujących w tym sektorze w Unii Europejskiej.
- wdrażaniu informatycznego systemu zarządzania budżetami jst, pozwalającego na zautomatyzowanie wymiany danych elektronicznych pomiędzy Ministerstwem Finansów i wszystkimi użytkownikami i uczestnikami systemu, w zakresie sprawozdawczości, monitoringu i kontroli finansów budżetowych jst, a także przygotowywania i sprawdzania uchwał budżetowych jst oraz analizowania budżetów jst.

W ramach współpracy z Ministerstwem Finansów oraz Wykonawcą nowego systemu przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych aktywnie uczestniczyli w pracach Komisji ds. Jakości oraz Zespołu organizacyjno-wdrożeniowego przy ocenie jakości nowego systemu oraz przy formalnym odbiorze dokumentów w ostatniej fazie projektu informatycznego. Ponadto, w 2006 r. reprezentanci regionalnych izb obrachunkowych zostali włączeni w prace Zespołu Merytorycznego przy DFST MF, który jest odpowiedzialny za następujące obszary działania systemu „BeSTi@”:

- monitoring funkcjonalności,
- aktualizacja słowników systemowych, w tym reguł kontrolnych,
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji Systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst,
- weryfikacja zgodności Systemu z obowiązującymi przepisami i dostosowywanie do tych przepisów,
- konsultacje w zakresie nowych rozwiązań systemowych i zmian przepisów związanych z finansami jst.

## **System BudżetST II**

W I półroczu 2006 r. prowadzono prace związane z zakończeniem funkcjonowania systemu sprawozdawczości budżetowej jst BudżetST II, w związku z jego wymianą na system „BeSTi@”. Przy współpracy z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego MF w ramach tych prac:

- zgłaszano wykonawcy występujące w oprogramowaniu usterki,
- testowano ostateczną wersję oprogramowania BudżetST II dla jst oraz regionalnych izb obrachunkowych uwzględniające zmiany w przepisach prawnych dotyczące w szczególności formularzy sprawozdawczych,
- oceniano kompletność poprawek do ww. oprogramowania zawierających zmiany w:
  - słownikach klasyfikacji budżetowej,
  - wykazie jednostek samorządowych,
  - regułach weryfikacji sprawozdań.

W związku ze zmianami w niektórych formularzach sprawozdawczych oraz usunięciem drobnych usterek udostępniono jst i izbom nową ostateczną wersję oprogramowania.

## **Infrastruktura internetowa**

### **Serwer internetowy izb**

Regionalne izby obrachunkowe na mocy podpisanego w 2001 r. porozumienia, utrzymywały wspólny serwer internetowy. Świadczone były na nim m.in. usługi WWW, poczty elektronicznej, baz danych i transferu plików FTP.

Pod adresem [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) prowadzony był w dotychczasowym kształcie serwis internetowy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO), na którym zamieszczane były pisma i interpretacje oraz informacje o nowych aktach prawnych, o postępach prac nad wdrożeniem nowego systemu zarządzania finansami jst „BeSTi@”, a także ostateczna aktualizacja oprogramowania BudżetST II.

W 2006 r. forum internetowe izb, służące jako platforma wymiany poglądów, udzielania wskazówek w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości cieszyło się rosnącą popularnością. Przydatność forum dla użytkowników została potwierdzona zwłaszcza działem „BesTi@”, w którym użytkownicy mogli znaleźć wiele informacji o wdrażaniu nowego systemu sprawozdawczości elektronicznej.

Wysoka jakość usługi hostingu, bieżąca obsługa w zakresie likwidacji drobnych awarii i stabilne łącze internetowe idące w parze z dobrej klasy sprzętem (serwerem) pozwoliły na sprawną i w zasadzie bezawaryjną, ciągłą pracę serwisu.

### **Poczta internetowa regionalnych izb obrachunkowych**

Wydajny serwer pocztowy, zabezpieczony skanerem antywirusowym oraz filtrami chroniącymi użytkowników przed niechcianą pocztą pozwoliły na szybką i sprawną komunikację między izbami i jst. Zwłaszcza ulepszona konfiguracja filtrów anti-spam pozwoliła na znaczne ograniczenie otrzymywania niechcianej poczty.

Wszystkie izby posiadają zestaw spójnych pod względem adresów kont głównych oraz wydziałowych.

Dużym ułatwieniem w komunikacji oraz zabezpieczeniem przed niechcianą pocztą okazały się wdrożone grupy mailingowe zarządzane na poziomie serwera. Wdrożenie grup mailingowych pozwalało Izdom na sprawne i szybkie rozsyłanie komunikatów zawierających interpretacje przepisów, pism resortowych oraz informacji o najnowszych wersjach oprogramowania, czy też prowadzonych przez izby ankietach. Uzyskane informacje publikowane były niezależnie na stronach WWW izb.

#### **Poczta internetowa dla jst**

Izby i jst w 2006 r. do wymiany korespondencji w zdecydowanej większości przypadków używały kont poczty elektronicznej udostępnionych im nieodpłatnie na serwerze regionalnych izb obrachunkowych, korzystając z zapewnionej tam ochrony antywirusowej oraz antyspamowej. Ujednolicone adresy pozwalają na sprawny przepływ informacji.

## **12. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych**

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego nowelizacją z dnia 20 sierpnia 1997 r.<sup>74</sup>). Rozpoczęła działalność w styczniu 1998 r. Do zadań KR RIO należy:

- reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa,
- 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 Sejmowi i Senatowi RP, corocznie w terminie do 30 czerwca, sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jst.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby, łącznie 32 osoby.

Ustawowe zadania Krajowa Rada realizuje w oparciu o regulamin zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów. Zadania określone w art. 25 a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Krajowa Rada realizuje na posiedzeniach plenarnych, poprzez działalność przewidzianych w regulaminie komisji oraz poprzez działania przewodniczącego Rady i jego zastępców. Przewodniczący, wybierany spośród jej członków na dwuletnią kadencję, kieruje pracami Rady i reprezentuje ją na zewnątrz. Jego dwaj zastępcy wybierani są według tych samych zasad.

W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji:

- Legislacji i Orzecznictwa,
- Koordynacji Kontroli,

---

<sup>74</sup> Art. 1 pkt 20 ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 113, poz. 734 z późn. zm.).

- Analiz Budżetowych,
- do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Szkoleń, Informacji i Promocji.

W 2006 r. odbyły się trzy posiedzenia plenarne KR RIO.

Podczas pierwszego posiedzenia (18-20 stycznia, Kraków) dokonano wyboru przewodniczącego KR RIO i jego zastępcy na lata 2006 i 2007. Podjęto uchwałę w sprawie włączenia do planu kontroli koordynowanych na 2006 r. - kontrolę gospodarki finansowej związków międzygminnych. Krajowa Rada zapoznała się ze stanem realizacji projektu PHARE 2002 „Zarządzanie finansami publicznymi”, o którym poinformował nadzorujący program ze strony francuskiej - Michel Paquet.

W czasie drugiego posiedzenia (12-14 czerwca, Łódź) Krajowa Rada przyjęła „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2005 roku”, przedkładanego Sejmowi i Senatowi RP, a także wnioski do projektu budżetu państwa na 2007 r. w części 80, obejmującej regionalne izby obrachunkowe. W trakcie posiedzenia Rada wypracowała stanowiska dotyczące finansów jst w sprawach:

- sposobów finansowania II schematu programu LEADER+,
- uprawnień burmistrza, zastępcy burmistrza, sekretarza i skarbnika gminy do otrzymania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za lata 2004 i 2005.

Na kolejnym posiedzeniu (27-29 września, Pieczyska) Krajowa Rada w trakcie dyskusji wypracowała i przyjęła uchwałą program „Standardy Kontroli RIO”. Dyskutowano o roli i zadaniach regionalnych izb obrachunkowych w zakresie realizacji „Programu zwalczania korupcji - Strategia Antykorupcyjna” z udziałem przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W 2006 r. odbywały się także posiedzenia stałych komisji Rady oraz okresowe spotkania naczelników wydziałów kontroli oraz wydziałów analiz koordynowane przez właściwe komisje Krajowej Rady.

Przedstawiciele KR RIO aktywnie uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Sejmu i Senatu. Na posiedzeniu Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (15 lutego) głównym tematem porządku obrad było rozpatrzenie informacji Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotyczącej skuteczności realizacji funkcji kontrolnych RIO w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych, zaś na kolejnym posiedzeniu członkowie Komisji zapoznali się z informacją dotyczącą „Oceny skuteczności kontroli przeprowadzanej przez regionalne izby obrachunkowe na przykładzie wybranych samorządów”. Krajowa Rada przedkładała Komisji informacje dotyczące współpracy regionalnych izb obrachunkowych z Najwyższą Izbą Kontroli w warunkach wzrostu znaczenia samorządu terytorialnego (9 maja). Członkowie Rady uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej opiniując projekty ustaw dotyczących finansów publicznych, a także zapraszani byli na posiedzenia Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Komisja Analiz Budżetowych Krajowej Rady RIO opracowała publikację pn. „Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”.

Członkowie Krajowej Rady zostali powołani w skład Międzyresortowego Zespołu do Spraw Samorządu Terytorialnego, którego celem jest koordynowanie prac związanych

z przygotowaniem projektów aktów prawnych niezbędnych do wprowadzenia reformy systemu finansów publicznych w jst.

KR RIO w roku 2006 opiniowała i wniosła szereg uwag m.in. do ustaw: o finansach publicznych, Prawo zamówień publicznych, a także aktów wykonawczych:

- rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego,
- rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania sprawozdań przez jednostki sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych dotyczących długu publicznego, należności oraz poręczeń i gwarancji (czerwiec 2006),
- zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Samorządu Terytorialnego.

Krajowa Rada od początku swej działalności ściśle współpracuje z wieloma podmiotami, z niektórymi jak np. Ministerstwem Finansów, Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Zamówień Publicznych i Głównym Urzędem Statystycznym w oparciu o zawarte porozumienia.

Współpraca z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego realizowana jest w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych z ustawą o finansach publicznych. Realizując zadania wynikające z ustawowych obowiązków w zakresie przekazywania i weryfikacji danych sprawozdawczych z jst do Ministerstwa Finansów. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w imieniu izb podpisała porozumienie z Ministerstwem Finansów w sprawie współpracy oraz szczegółowe dotyczące wdrożenia i eksploatacji informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego, które zobowiązuje izby do kontynuacji współpracy w zakresie wdrożenia i eksploatacji informatycznego systemu zarządzania budżetami jst, zrealizowanego w ramach projektu Phare 2002/000-580.01.09 „*Zarządzanie finansami publicznymi*”, komponent B.

W związku z rozpoczęciem realizacji działań w ramach projektu Transition Facility 2006/018-180.01-04 „*System zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego - sprawozdawczość jednostek organizacyjnych*”, Ministerstwo Finansów powołało Komitet Sterujący dla sporządzenia ww. projektu, do którego zostali zaproszeni przedstawiciele KR RIO - 2 osoby, zaś do Zespołu roboczego przy realizacji ww. projektu Rada wyznaczyła pracowników wydziałów informacji analiz i szkoleń regionalnych izb obrachunkowych w ilości 6 osób.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2006 r. KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym. KR RIO a także wszystkie regionalne izby obrachunkowe ściśle współpracowały z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, bowiem minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością izb. Ponadto, od wielu lat KR RIO i regionalne izby obrachunkowe systematycznie współpracują w zakresie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z Urzędem Zamówień Publicznych, a przedstawiciel KR RIO uczestniczy w pracach Rady Zamówień Publicznych.

Krajowa Rada RIO wspólnie z EURORAI - Europejską Organizacją Zrzeszającą Instytucje Audytu Zewnętrznych Środków Publicznych - zorganizowała w maju we Wrocławiu, międzynarodową konferencję „Audyt długu publicznego”, której celem było zaprezentowanie i porównanie kontroli długu publicznego przez różne instytucje - członków EURORAI - wymiana wiedzy i doświadczeń oraz nawiązanie kontaktów przez instytucje kontroli i ich przedstawicieli z 18 państw. Ponadto, przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w międzynarodowym seminarium w Portsmouth (Wielka Brytania) nt. „Planowanie i wykonywanie audytu opartego na ryzyku w nawiązaniu do międzynarodowych standardów audytu (IAS) zorganizowanym przez EURORAI oraz angielską instytucję audytorską Audit Commission. Prezesi regionalnych izb obrachunkowych w Polsce i trybunałów obrachunkowych Niemiec na spotkaniach roboczych wymieniali swoje doświadczenia w zakresie wzajemnego poznawania systemów kontroli, stosowanych procedur i metod audytu środków publicznych. Izby obrachunkowe z Katowic i Krakowa w trakcie wizyty Audytora Generalnego Kosowa przekazały polskie doświadczenia na temat funkcjonowania audytu zewnętrznego sektora finansów publicznych.

Ponadto, KR RIO, koordynując działania regionalnych izb obrachunkowych w zakresie, w jakim jest upoważniona art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, doprowadziła do porozumienia z producentem programu Lex w sprawie stworzenia specjalnego produktu „Lex dla rio”, który wspomaga pracę merytorycznych pracowników izb, w szczególności inspektorów kontroli przeprowadzających kontrole w terenie.

W roku 2006 koszty działalności KR RIO wyniosły 49 800 zł. W kwocie tej największą pozycję stanowiły wydatki na sporządzenie *Sprawozdania ...* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w roku w 2006 r. przedstawiał się następująco: (prezesi i członkowie kolegium poszczególnych izb): Stanisław Srocki i Wanda Orłowska (RIO Białystok), Tadeusz Dobek i Maria Świątkowska (RIO Bydgoszcz), Henryk Ledóchowski i Alina Kowalewska-Wołowska (RIO Gdańsk), Mariusz Siwoń i Mirosław Cer (RIO Katowice), Henryk Rzepa i Wojciech Czerw (RIO Kielce), Janusz Kot i Bożena Jakubowska (RIO Kraków), Marek Poniatowski i Alina Smagała (RIO Lublin), Ryszard Krawczyk i Paweł Jaśkiewicz (RIO Łódź), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogumił Pliszka (RIO Olsztyn), Janusz Gałkiewicz i Franciszek Firmuga (RIO Opole), Mieczysław Klupczyński i Ryszard Auksztulewicz (RIO Poznań), Zbigniew Wójcik i Anna Trałka (RIO Rzeszów), Józef Chodarczewicz i Mikołaj Kilanowski (RIO Szczecin), Jerzy Urbaniak i Witold Kaczkowski (RIO Warszawa), Bogdan Cybulski i Krystyna Sawicka (RIO Wrocław) oraz Andrzej Skibiński i Ryszard Zajączkowski (RIO Zielona Góra).

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym, którym od 2006 r. jest dr Stanisław Srocki, prezes RIO w Białymstoku, (ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok, bialystok@rio.gov.pl). Zastępcami przewodniczącego są: Jerzy Urbaniak, prezes RIO w Warszawie, (ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa, warszawa@rio.gov.pl), Mieczysław Klupczyński, prezes RIO w Poznaniu, (ul. Zielona 8, 61-851 Poznań, poznan@rio.gov.pl).

Odpowiedzialnym za przygotowanie Sprawozdania dla Sejmu i Senatu, z ramienia KR RIO, jest przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych, Tadeusz Dobek, prezes RIO w Bydgoszczy (ul. Świętej Trójcy 35, 85-224 Bydgoszcz, bydgoszcz@rio.gov.pl).

### **13. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych**

#### **1. Potrzeba uzupełnienia i uporządkowania przepisów traktujących o dotacjach lub o dofinansowaniu z budżetów jednostek samorządu terytorialnego**

##### **1.1. Konieczność uzupełnienia przepisów o definicję prawną dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego (\*Brak prawnej definicji dotacji z budżetu jst i negatywne następstwa takiej sytuacji)**

Aktualny system prawny nie w pełni zabezpiecza interesy majątkowe samorządów w zakresie posługiwania się przez nie dotacjami budżetowymi. Z założenia dotacja budżetowa jest szczególną i zarazem dogodną dla administracji formą dokonywania wydatku z budżetu państwa i budżetów jst. Beneficjentowi dotacji, realizującemu działanie istotne z punktu widzenia zadań organu, poprzez dotację celową, dotację przedmiotową lub dotację podmiotową udostępnione zostają środki publiczne, z których wykorzystania musi się rozliczyć przed organem jej udzielającym. Przepis art. 145 i 146 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych umożliwia organowi wyegzekwowanie zwrotu dotacji nienależnej, pobranej w nadmiernej wysokości lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Należyte wykorzystanie środków z dotacji gwarantować ma przepis art. 82 ustawy - Kodeks karny skarbowy<sup>75</sup> i art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 145 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, wykorzystanie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem pozbawia beneficjenta prawa do otrzymania jakiegokolwiek dotacji z budżetu państwa lub budżetu jst. Działanie wymienionych tutaj gwarancji prawnych ulega znacznemu osłabieniu w przypadku jst, z tego powodu, że w systemie prawnym nie zawarto regulacji definiującej pojęcie „dotacji z budżetu jst”. Z formalnych powodów nie można sięgać do art. 106 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż przepis mówi dosłownie o „dotacjach z budżetu państwa”. Stanem prawnym wynikającym z poprzednio obowiązującej ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dzięki odesłaniu do odpowiedniego przepisu tej ustawy, możliwym było nadawanie cech „dotacji” określonym wydatkom jako, dotacjom podmiotowym, przedmiotowym i celowym. Obecna sytuacja stwarza zatem zagrożenie interesów prawnych jst. W konkretnej sprawie, na skutek braku takiej definicji, organ państwa lub sąd, oceniając zachowanie beneficjenta świadczenia otrzymanego z budżetu jst, zakwestionuje dopuszczalność zastosowania przepisów umożliwiających dochodzenie zwrotu dotacji oraz przepisów o związanych z dotacją sankcjach prawnych. Zasadnym jest zatem uzupełnienie systemu prawnego o przepis zawierający samodzielną definicję dotacji stosowaną wobec tego rodzaju świadczeń z budżetów jst, bądź zawarcie, jak to było poprzednio, przepisu-odesłania do definicji z art. 106 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930 z późn. zm.).

## **1.2. Konieczność uzupełnienia przepisów o regulacje dotyczące rozliczenia niektórych dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego** **(\*Niekompletność uregulowania kwestii prawnych rozliczania się z niektórymi dotacjami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego)**

Istotnym założeniem konstrukcji dotacji, jest mechanizm rozliczania dotacji, dzięki któremu jej beneficjent uprawdopodobnia organowi, że wykorzystał środki zgodnie z przeznaczeniem tej dotacji. Dzięki rozliczeniu możliwym staje się ustalenie kwoty, którą beneficjent musi zwrócić do budżetu, tak samo jak kwoty, którą organ musi dopłacić beneficjentowi. Gwarancją funkcjonowania powyższych mechanizmów są przepisy art. 8 pkt 2 i 3 oraz art. 9 pkt 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które przewidują sankcje nakładane na osoby za nieterminowe rozliczanie dotacji, nieustalenie kwoty należnej do zwrotu na rzecz budżetu oraz niedokonanie takiego zwrotu. Aby jednak środki z dotacji wracały do budżetu jst w prawie muszą istnieć przepisy dostatecznie regulujące kwestie trybu i terminów rozliczenia dotacji budżetowych. Aktualny stan ustawodawstwa w powyższym przedmiocie wskazuje na liczne luki prawne. Nie we wszystkich ustawach szczególnych, które przewidują dotacje z budżetu jst, zamieszczono zapisy o rozliczaniu dotacji. Należy odnotować poprawę powyższego stanu, gdyż w 2006 r. ustawodawca, dzięki dodaniu do ustawy o finansach publicznych przepisu art. 189 a, wyeliminował luki prawne drogą odpowiednich treści w umowach o dotacje, w których powinno się również regulować kwestie trybu i terminów rozliczania. Jednak przepis dotyczy tylko „dotacji celowych”, nie obejmując swoim działaniem niwelacji braków w przepisach o dotacjach podmiotowych i dotacjach przedmiotowych. Dotacje podmiotowe, podobnie jak i dotacje przedmiotowe, nie są udzielane uznaniowo poprzez „umowę”, jak to ma miejsce w odniesieniu do dotacji celowych, a zazwyczaj obowiązek ich wypłacenia wynika bezpośrednio z przepisów ustawowych lub dodatkowo z regulacji podejmowanych przez organ stanowiący jst.

W związku z powyższym proponuje się, aby *de lege ferenda*, w zakresie dotacji przedmiotowych, uzupełnić przepis art. 174 ustawy o finansach publicznych o zapisy zobowiązujące organ stanowiący jst do uregulowania trybu i terminów rozliczania dotacji przedmiotowych. W następstwie powyższego, przewidzianej w dotychczasowym przepisie kompetencji rady gminy, rady powiatu lub sejmiku samorządowego do określania stawek jednostkowych dotacji, towarzyszyłby obowiązek określenia „trybu rozliczania”.

W stosunku do luk prawnych w przepisach traktujących o dotacjach podmiotowych (tj. na działalność bieżącą wskazanego beneficjenta) proponuje się wprowadzenie uzupełnień, aby przepisy w nowym ich brzmieniu bezpośrednio określały - jak rozliczać dotację, bądź (jak to ma miejsce w przepisach o dotacjach dla prywatnych szkół i placówek oświatowych) przewidywały uregulowanie kwestii rozliczania dotacji przez organ stanowiący jst. Niezależnie od powyższego, do rozważenia pozostaje wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych zapisu analogicznego jak art. 130, z tym zastrzeżeniem, że umowa (porozumienie) między organem i beneficjentem dotacji podmiotowej, nie regulowałaby jej przeznaczenia (gdyż reguluje to właściwa ustawa), ale określałaby termin i tryb: przekazania dotacji i jej rozliczenia oraz termin i sposób zwrotu środków do budżetu.

Dzięki proponowanym zabiegom legislacyjnym samorządy nie stawałyby przed problemem windykacji środków należnych, dajmy na to z tytułu niewykorzystanej dotacji, którą instytucja kultury nie pokryła kosztów swojej działalności kulturalnej i kosztów



utrzymania obiektu. W podobny sposób zniknęłoby występujące niekiedy zjawisko „unikania zwrotu dotacji” przez beneficjentów dotacji przedmiotowych, w stosunku do których samorząd nie zawsze może rozstrzygnąć, czy rzeczywiście ponieśli koszty które miała kompensować przekazana dotacja przedmiotowa. Przy takim stanie rzeczy, jeśli sankcje przewidziane w systemie prawnym nie zawsze działają skutecznie, zasadnym jest uzupełnienie systemu prawnego o wskazywane powyżej przepisy dotyczące rozliczania dotacji.

### **1.3. Potrzeba uzupełnienia przepisów umożliwiających udzielanie dotacji inwestycyjnych dla samorządowych instytucji kultury**

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zadaniem obowiązkowym każdego samorządu jest prowadzenie działalności kulturalnej w trybie i w formach przewidzianych w tej ustawie. Zasadniczo samorządy realizują powyższe obowiązki drogą tworzenia samorządowych instytucji kultury, czyli podmiotów posiadających odrębną od samorządu osobowość prawną. Jak powszechnie wiadomo, działalność kulturalna na poziomie samorządów lokalnych jest w większości deficytowa. Przepisem art. 28 ustawy samorządy zostały zobowiązane, do corocznego udzielania dotacji podmiotowej dla każdej z prowadzonych przez siebie instytucji kultury. Na powyższy stan prawny nałożyły się ograniczenia w przeznaczaniu takich dotacji wynikające zarówno z przepisów ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, jak i z ustawy z 30 czerwca 2005 r. Zgodnie z art. 106 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, z dotacji podmiotowej instytucja kultury może finansować jedynie koszty swojej „działalności bieżącej”. Pojawia się w związku z tym problem dopuszczalności dostarczenia przez samorząd, dla własnych instytucji kultury, środków finansowych umożliwiających sfinansowanie zakupu składników majątkowych (np. instrumentu dla orkiestry lub sprzętu elektronicznego), sfinansowanie modernizacji obiektu (nie będącej bieżącymi remontami), środków na roboty inwestycyjne w zakresie rozbudowy obiektu. Wprawdzie w przepisie art. 28 ust. 1 b ww. ustawy przewidziano możliwość udzielania dotacji celowych, w tym inwestycyjnych na rzecz instytucji kultury, jednak przepis umożliwia ich przekazanie z budżetu samorządu na rzecz państwowej instytucji kultury. Brak przepisu stwarza problemy w ocenie dopuszczalności udzielania analogicznych dotacji inwestycyjnych, na rzecz samorządowych instytucji kultury, z budżetu ich organizatora.

Zasadnym zatem wydaje się uzupełnienie dotychczasowej treści art. 28 ustawy o zapisy dopuszczające dotację inwestycyjną. Przy okazji zasadnym wydaje się również rozważenie dodania zapisu umożliwiającego samorządowej instytucji kultury aplikowanie o dotację celową z budżetu innego samorządu, niż jej organizator. Proponowane działanie legislacyjne prowadziłoby do usunięcia dysproporcji w pozycji finansowej między samorządowymi instytucjami kultury i państwowymi instytucjami kultury.

**1.4. Konieczność zastąpienia niektórych przepisów przewidujących „dofinansowanie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego” nowymi regulacjami umożliwiającymi posłużenia się dotacją budżetową**  
**(\*Zmiana niejasnych przepisów o dofinansowaniu z budżetów jst w kompletne przepisy o dotacjach z budżetu jednostek samorządu terytorialnego)**

Oprócz przepisów ustaw, w których zawarto wyraźne regulacje o udzielaniu dotacji z budżetów samorządów, istnieją również takie przepisy, w których nie mówi się o „dotacji”, ale o „dofinansowaniu lub pomocy finansowej, albo przewiduje się, że określone podmioty (którym poświęcona jest ustawa) mogą posiadać środki przekazane im z budżetów jst. Wskazane powyżej zapisy nie określają formy takich transferów z budżetów jst. Na skutek powyższego nie może funkcjonować:

- przepis art. 164 ust. 5 i 11 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne<sup>76</sup>, w którym obok dotacji podmiotowych z budżetu państwa, dla spółek wodnych, związków wałowych i związków spółek, przewidziano świadczenia z budżetów jst, nazywane „pomocą finansową”, bez dalszego sprecyzowania poprzez jakiego rodzaju dotacje (z trzech możliwych) pomoc taką można przyznać;
- przepis art. 93 ust. 6 w zw. z art. 98 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>77</sup>, w którym przewidziano możliwość otrzymania przez publiczną i niepubliczną uczelnię wyższą wsparcia z budżetu jst, jednak nie uregulowano formy transferu finansowego, np. że będzie nią dotacja celowa (tak, jak to ma miejsce w przypadku budżetu państwa), bądź dotacja podmiotowa, albo dotacja przedmiotowa;
- przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym<sup>78</sup>, w którym przewidziano „możliwość” udzielania z budżetów jst wsparcia finansowego na rzecz rozwoju sportu profesjonalnego, jednak na skutek nieokreślenia formy finansowej, wspieranie klubów sportowych staje się niemożliwym, jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, transfery mogą przyjąć jedynie postać stypendiów i nagród dla sportowców. Stwarza to nierówną pozycję między klubami sportowymi będącymi „stowarzyszeniem” (mogącym otrzymać wsparcie z budżetu samorządu), a klubami prowadzącymi działalność gospodarczą.

Wobec wskazanych powyżej braków przepisów, sięganie przy ich interpretacji po metodologię właściwą wykładni celowościowej, nie daje jednoznacznej odpowiedzi co było zamiarem ustawodawcy przewidującym ogólnie ww. transfery. O ile w stenogramach procesu legislacyjnego ww. ustaw można doszukać się dowodów, że działano z zamiarem stworzenia samorządom możliwości dofinansowania ww. podmiotów, mimo to nie można ustalić o jaki „rodzaj dotacji” (podmiotowej, przedmiotowej czy celowej) chodziło autorom ustawy. Samorząd nie może zatem sięgać po miarodajną dla jego interesów formę dotacji, która powodowałaby, że beneficjenta obejmowałyby przepisy o szczególnych zasadach dochodzenia zwrotu dotacji oraz przepisy o szczególnej odpowiedzialności prawnej podmiotu dotowanego.

W konsekwencji postulowane jest rozważenie *de lege ferenda* potrzeby usunięcia z systemu prawnego tego rodzaju „martwych przepisów”, bądź ich uzupełnienie o zapisy miarodajne dla rozwiązań właściwych dotacjom budżetowym. Alternatywą jest zmiana

<sup>76</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

<sup>77</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

<sup>78</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.

zapisów na konstrukcje przewidujące cywilno-prawną formę transferu, a co za tym idzie, świadczenie ekwiwalentne ze strony beneficjenta na rzecz samorządu terytorialnego.

#### **1.5. Potrzeba umieszczenia w systemie prawnym przepisu-zakazu dysponowania środkami publicznymi budżetu jednostek samorządu terytorialnego drogą przyznawania darowizn na zasadach art. 888 i nast. Kodeksu cywilnego**

Według przepisów ustaw prawa samorządowego, w celu wykonywania swoich zadań samorząd może zawierać umowy z innymi podmiotami. Jednostki budżetowe zawierają umowy w imieniu macierzystej jst. Jednocześnie, każda jst, co do zasady, korzysta ze zdolności prawnej, jaką dają jej przepisy Kodeksu cywilnego<sup>79</sup>. Powstaje w związku z tym problem, czy w zakresie dysponowania środkami publicznymi samorządom i ich jednostkom budżetowym wolno jest zaciągać każde ze zobowiązań (umów), jakie przewidują przepisy Kodeksu cywilnego.

Z chwilą powstania w 1993 r., regionalne izby obrachunkowe, spotkały się z istniejącą od 1990 r. praktyką, w której „brak, braki przepisów” w ówczesnej ustawie z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe - niektóre samorządy traktowały jako legitymację do dysponowania środkami publicznymi na zasadach Kodeksu cywilnego. Do końca lat 90-tych, zdarzyło się również, że sądy administracyjne dopuszczały taką interpretację i w imię zasady samodzielności samorządów, brak zapisu, traktowały jako podstawę dysponowania środkami finansowymi gminy w formie darowizny pieniężnej. Skutkiem powyższych poglądów i cywilistycznej koncepcji samorządu, pieniądze publiczne gminy mogłyby w dowolnym zakresie wpływać z budżetu na rzecz „osób trzecich”, a jedynym uzasadnieniem transferu stawałyby się zapis ustawy przewidującej zadanie samorządu i swoboda zawierania umów cywilnoprawnych - jako instrumentów, zastępujących „brak kompetencji” w przepisach ustawowych.

Powyższe problemy po części uporządkowała Konstytucja z 1997 roku oraz ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Ustawa zasadnicza określiła publiczny charakter samorządu, a ustawa o finansach publicznych zdefiniowała rodzaje dotacji i innych grup rodzajowych świadczeń na rzecz osób trzecich. Jak wskazano wcześniej, w stosunkach cywilnoprawnych świadczeniem pieniężnym jest również „darowizna z poleceniem”.

W konsekwencji poddaje się pod rozwałę zamieszczenie w systemie prawnym wyraźnego przepisu wykluczającego udzielanie „darowizn ze środków budżetu jst”, podobnie jak i wypłacanie „nagród z tytułu przyrzeczenia publicznego”. Brak takich zakazów zagraża spójności prawa.

#### **2. Upoważnienie dla zarządu do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań objętych Wieloletnim Planem Inwestycyjnym (WPI) oraz na realizację projektów i programów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (UE), Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi**

Z zapisów art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wynika, że jednym z wymaganych elementów uchwały budżetowej jest „upoważnienie dla zarządu jst do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków,

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

o których mowa w art. 166 ust. 1, tj. wydatków związanych z realizacją zadań objętych WPI oraz na realizację projektów i programów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE, EFTA i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Użyte w przepisie sformułowanie „upoważnienie do zaciągania zobowiązań na finansowanie...” sugeruje, że chodzi tu o upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w celu pozyskania środków na realizację zadań objętych WPI oraz programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych, a nie, jak to jest potocznie rozumiane, do zawierania umów na zadania wieloletnie. Zgodnie z art. 353 § 1 Kodeksu cywilnego - zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Natomiast przepisy ustawy o rachunkowości (art. 3 ust. 1 pkt 27) definiują zobowiązanie finansowe jako „zobowiązanie jednostki do wydania aktywów finansowych albo do wymiany instrumentu finansowego z inną jednostką, na niekorzystnych warunkach”. Przytoczone wyżej przepisy w sposób jednoznaczny wskazują, iż nie można interpretować art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a ustawy o finansach publicznych, jako delegacji dla organu wykonawczego do zawierania umów na zadania i inwestycje wieloletnie, przekraczające zakres zwykłego zarządu. Nie należy tego przepisu rozumieć jako podstawy do scedowania przez organ stanowiący na organ wykonawczy swoich kompetencji wynikających z ustaw ustrojowych<sup>80</sup>, w kontekście podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę.

Upoważnienie to dotyczy zatem, w większości, zadań realizowanych na przestrzeni kilku lat i o dużej wartości kosztorysowej. W konsekwencji jest ono delegacją dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań finansowych wieloletnich, wykraczających zarówno poza rok budżetowy jak i poza uchwalony przez organ stanowiący deficyt budżetowy (zasada roczności budżetu). Stosowanie tego przepisu w praktyce prowadzi do naruszenia art. 82 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego jednoznacznie wynika, że zobowiązania finansowe (kredyty, pożyczki i emisja papierów wartościowych) jst mogą zaciągać w trzech określonych przypadkach, tj. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst (przy czym te zobowiązania muszą być zaciągnięte i spłacone w tym samym roku budżetowym - art. 82 ust. 2), na pokrycie planowanego deficytu budżetu jst oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że art. 184 ust. 1 pkt 9 ustawy nakazuje organowi stanowiącemu określenie w uchwale budżetowej limitów zobowiązań wynikających z art. 82, co jest ściśle powiązane z regulacją art. 83 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jst. Zatem zaciąganie zobowiązań wieloletnich na finansowanie wydatków związanych z realizacją WPI oraz programów i projektów finansowanych ze środków zagranicznych w oparciu o upoważnienie, o którym mowa, stoi w sprzeczności z ww. przepisami. Dlatego redakcja art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a wymaga doprecyzowania, że przepis ten dotyczy zaciągania zobowiązań do wysokości określonego w uchwale budżetowej deficytu czy limitu

<sup>80</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawy o samorządzie gminnym; art. 12 pkt 8 lit. e ustawy o samorządzie powiatowym.

wynikającego z art. 184 ust. 1 pkt 9. Takie ograniczenie będzie skutkowało wzajemną korelacją przepisów tego samego aktu prawnego, tj. ustawy o finansach publicznych, a ponadto będzie w zgodzie z zapisami ustaw ustrojowych<sup>81</sup>, z których wynika, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy podejmowanie decyzji o zaciąganiu kredytów i pożyczek długoterminowych oraz emitowaniu obligacji.

### **3. Zasadność funkcjonowania instytucji kultury, jako odrębnych osób prawnych w gminach wiejskich i małych gminach miejsko - wiejskich**

Zgodnie z zapisami art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>82</sup> jst organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Wspomniana ustawa reguluje zasady funkcjonowania instytucji kultury, jako podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez organ założycielski oraz nadaje im osobowość prawną z chwilą wpisu do takiego rejestru (art. 14 ustawy). Jst, jako organy założycielskie mają obowiązek zapewnienia instytucjom kultury środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Ponadto, działalność taka jest prowadzona w obiektach użyteczności publicznej, będących mieniem komunalnym. W oparciu o art. 27 ust.1 omawianego aktu prawnego - instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej takich podmiotów jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, ustalonej przez niego na okres roku (art. 28 ust. 3). Z budżetów jst przekazywane są dotacje podmiotowe, przeznaczone na bieżącą działalność takich placówek oraz, wbrew literalnemu brzmieniu przepisów (por. wyżej p. 1.3.) dotacje na dofinansowanie inwestycji.

W formie instytucji kultury organizowane są także biblioteki publiczne - wynika to z regulacji ustawy o bibliotekach (art. 18 ust. 2), przy czym nie mogą one być łączone z innymi instytucjami oraz z bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi (art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach).

Jst muszą zatem, aby zadośćuczynić obowiązkom nałożonym przez wspomniane przepisy i ustawy ustrojowe<sup>83</sup>, określające zakres obowiązkowych zadań własnych, prowadzić co najmniej dwie instytucje kultury. W formach przewidzianych ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jst tworzą: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury, a ponadto są organami założycielskimi dla bibliotek publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa.

Jednak w przeważającej większości małych gmin funkcjonują niewielkie instytucje kultury takie jak: domy kultury lub świetlice wiejskie, działające na małą skalę przy

<sup>81</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i c ustawy o samorządzie gminnym; art. 12 pkt 8 lit. b i c ustawy o samorządzie powiatowym; art. 18 pkt 19 lit. b i c ustawy o samorządzie województwa.

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.)

<sup>83</sup> Art.7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym; art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa.

znacznej pomocy działaczy społecznych a małym udziale środków publicznych. Duże placówki kulturalne (teatry, filharmonie czy opery) są domeną wielkich miast - jednostek dysponujących znacznymi środkami publicznymi, które są w stanie ponieść koszty związane z organizacją instytucji kultury na zasadach narzuconych przepisami - w przeciwieństwie do ubogich gmin wiejskich.

Należy zauważyć, że wyżej wymienione formy organizacyjne instytucji kultury, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami sektora finansów publicznych, podsektora samorządowego. Jako odrębne osoby prawne, będące jednostkami sektora finansów publicznych - w instytucjach kultury, na zasadach określonych przepisami, powoływani są kierownicy (stosunek pracy z powołania ewentualnie kontrakt menedżerski) oraz główni księgowi. Głównym księgowym, w myśl art. 45 ustawy o finansach publicznych, jest pracownik jednostki sektora finansów publicznych, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w określonym zakresie, a zatem jest to wymóg zatrudnienia osoby posiadającej odpowiednie kompetencje, pociągający za sobą kolejne koszty.

Konkludując, opisane zasady funkcjonowania instytucji kultury i ich gospodarki finansowej mają swoje uzasadnienie w przypadku, gdy organami założycielskimi są województwa samorządowe, miasta na prawach powiatu czy miasta będące siedzibą powiatów ziemskich. Natomiast obwarowania ustawowe, dotyczące wyodrębnienia bibliotek czy konieczności zatrudnienia kierownika jednostki i głównego księgowego w przypadku, gdy organami założycielskimi są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie nie znajdują uzasadnienia ekonomicznego ani praktycznego. Jst dysponujące dużą ilością środków publicznych są w stanie utrzymać, poprzez dotowanie, opery, teatry, filharmonie i inne instytucje propagujące kulturę na dużą skalę. Natomiast w gminach o niewielkich budżetach, prowadzenie dwóch odrębnych instytucji kultury jest zbyt kosztowne, ponieważ wiąże się z koniecznością powołania ich kierowników, zatrudnienia dodatkowych pracowników oraz wyodrębnieniem księgowości. Takie podmioty nie prowadzą działalności kulturalnej w szerokim zakresie, ich działania są ograniczone możliwościami technicznymi i finansowymi, ale stanowią one ważne dla społeczności lokalnej ośrodki rozwoju. Dlatego, kierując się przede wszystkim względami ekonomicznym, wiele jst nadal realizuje ustawowe zadanie własne w formie jednostki budżetowej, co stoi w sprzeczności z przywołanymi przepisami. Na te kwestie regionalne izby obrachunkowe zwracają uwagę zarówno w trybie nadzoru (opiniując budżety) jak też w formie zaleceń pokontrolnych.

Biorąc pod uwagę przedstawioną sytuację zasadne wydaje się zniesienia ograniczenia wynikającego z art. 13 ust. 7 ustawy o bibilotekach, dotyczącego zakazu łączenia bibliotek z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi. Konieczne jest także wprowadzenie w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dowolności wyboru formy organizacyjnej dla instytucji kultury, w przypadku gdy organami założycielskimi miałyby być gminy wiejskie lub miejsko - wiejskie. To od decyzji rady i organu wykonawczego powinno zależeć, jaka forma organizacyjna jest dogodniejsza zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i praktycznego w danych warunkach lokalnych.

#### **4. Konieczność ustawowego doprecyzowania zadań promocyjnych jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego**

Zadania promocyjne wymienione w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, analogicznie w art. 4 ustawy o samorządzie powiatu i art. 11 ustawy o samorządzie województwa, jako jedyne zadania własne jst nie są uszczegółowione w żadnym akcie prawnym. Ta ogólnikowość nabierającego coraz większego znaczenia zadania publicznego (wydatki przeznaczane na ten cel w budżetach rosną systematycznie) skutkuje przeznaczaniem środków publicznych często niewspółmiernie do uzyskiwanych efektów lub w sposób budzący wątpliwości natury prawnej i etycznej. Brak dodatkowych regulacji utrudnia ocenę realizacji tego zadania. Bardzo często, a w okresie przedwyborczym staje się to wręcz regułą, promocje danej jednostki samorządowej nierozzerwalnie łączy się z promocją organu wykonawczego dokonywaną za pieniądze publiczne. Opłacane ze środków publicznych artykuły promocyjne w prasie zawierają zdjęcia przedstawicieli danych jednostek samorządowych i ich osiągnięcia w realizacji zadań wykonywanych na rzecz lokalnych społeczności. Trudno ocenić na ile służą one realizacji wymienionych zadań samorządowych a na ile promocji określonych osób, czy ugrupowań, sprawujących władzę na danym terenie. Jest to źródłem częstych konfliktów, które najczęściej pozostają nierozwiązane i nie służą rozwojowi demokracji lokalnej.

Konieczne są więc ustawowe regulacje w tym zakresie definiujące zadania promocyjne jst i wprowadzające stosowne wytyczne w tym przedmiocie. Jednym z narzucających się w sposób oczywisty ograniczeń, powinien być zakaz publikacji i emisji płatnych artykułów, programów promocyjnych w okresie przedwyborczym.

#### **5. Regulacja prawna dobrowolnych wpłat od ludności**

Od wielu, wielu lat inwestycje gminne realizowane są często przy udziale miejscowej ludności. Kiedyś przyjmowało to sformalizowane kształty w postaci komitetów np. budowy szkół. Obecnie mamy do czynienia przede wszystkim z bezpośrednimi wpłatami ludności do budżetu na tzw. inwestycje infrastrukturalne: budowę dróg, wodociągów, itp. W związku z niedostateczną wciąż infrastrukturą i przy ograniczonych możliwościach inwestycyjnych gmin, dobrowolne wpłaty ludności pozwalają na przyspieszenie realizacji tych tak potrzebnych mieszkańcom inwestycji. Bez wątplenia jest to fakt znany także Ministerstwu Finansów, które w piśmie ST1-440-464/98 z dnia 18 sierpnia 1998 r zalecało klasyfikować dobrowolne wpłaty do budżetu gminy ludności, przeznaczone na sfinansowanie realizowanych przez gminę inwestycji infrastrukturalnych (np. wpłaty tytułem udziału w kosztach budowy wodociągu) w dziale 89 - Różna działalność, rozdział 8995 - Pozostała działalność, § 70 - środki na dofinansowanie zadań inwestycyjnych gmin (związków gmin) ze źródeł pozabudżetowych.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie zawiera działu - „Różna działalność”. Dochody te są więc klasyfikowane w działach i rozdziałach odpowiadających rodzajowi inwestycji wspomaganiej przez wpłaty ludności. Jeśli chodzi o paragrafy to wpłaty te są klasyfikowane w § 6290 środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, (związków gmin), powiatów, (związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych

źródeł, który odpowiada obecnie wskazanemu wyżej przez Ministerstwo paragrafowi, ale także w § 0960 Otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej, czy też § 0830 Wpływy z usług, gdy wpłaty następują na podstawie umów cywilnoprawnych, np. na realizację przyłączy wodno - kanalizacyjnych. W związku z powyższym nie jest w tej chwili możliwe ustalenie na podstawie sprawozdań statystycznych Rb-27S jaki jest udział tych wpływów w dochodach gmin. Można je szacować w zależności od liczby prowadzonych inwestycji do 3% ogółu dochodów gmin.

Problemy klasyfikacyjne wiążą się z konsekwencjami prawnymi. O ile partycypacja ludności w budowie przyłączy wodno - kanalizacyjnych wynika z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>84</sup> o tyle trudno znaleźć podstawę prawną na dobrowolne wpłaty ludności na budowę dróg, chodników, ulic, itp. Podstawą prawną tych wpłat nie może być uchwała rady, gdyż narusza to art. 216 i 217 Konstytucji RP .

Darowizny jako źródło dochodów jst przewidują wprawdzie art. 4, 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednak od strony prawnej te dobrowolne świadczenia ludności bliższe są zbiórkom publicznym niż darowiznom i z natury swojej mogą dotyczyć tylko gmin. Ocenę taką wydaje się potwierdzać także cytowane pismo Ministerstwa Finansów.

Rozważyć należy więc uzupełnienie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych<sup>85</sup> o dodatkowy cel: zbiórek publicznych na cele użyteczności publicznej i art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego o dochody pochodzące ze zbiórek pieniężnych na cele użyteczności publicznej. Celowe byłoby także wprowadzenie odrębnego paragrafu, który pozwoliłby na jednoznaczne określenie wielkości środków pochodzących z tego źródła.

## **6. Funkcjonowanie związków międzygminnych w świetle obowiązujących przepisów**

Regionalne izby obrachunkowe w praktyce odnotowują przypadki, że zarejestrowane wcześniej związki gmin, o których mowa w przepisach ustawy o samorządzie gminnym nie uchwalają budżetów oraz innych uchwał, co *de facto* świadczyłoby, że związki te nie funkcjonują<sup>86</sup>.

Wydaje się, iż główną przyczyną występowania wskazanej wyżej sytuacji jest konstrukcja przepisu art. 67 ust. 2 pkt 8 zgodnie, z którym zasady likwidacji związku winien określać jego statut. W praktyce członkowie związków międzygminnych najczęściej przyjmują, że uchwałę o likwidacji związku podejmuje zgromadzenie związku na podstawie uchwał rad gmin wchodzących w skład związku (*vide* § 32 ust. 1 Statutu Związku Międzygminnego „Związek Gmin Zlewni Rzeki Bystrzycy”<sup>87</sup> bądź też, że rozwiązanie związku następuje wskutek decyzji podjętej w drodze uchwał rad gmin większości członków związku (*vide* § 27 ust. 1 Związku Międzygminnego „Unia Gmin Śląskich” z siedzibą w Bolkowie<sup>88</sup>. Ponadto, wydaje się, że na przyjmowane przez członków związków zasady

<sup>84</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858.

<sup>85</sup> Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.

<sup>86</sup> Problem funkcjonowania związków poruszany był między innymi w sprawozdaniu KR RIO za rok 2002- *vide* część I, pkt 11 - Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych, s. 59.

<sup>87</sup> Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r. Nr 123, poz. 2563.

<sup>88</sup> Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2004 r. Nr 115, poz. 2074 z późn. zm.



likwidacji związku wpływ mogą mieć przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków<sup>89</sup>. Zgodnie, bowiem z przepisem § 8 rozporządzenia przepisy dotyczące wpisu do rejestru stosuje się odpowiednio do wykreślenia związków z rejestru, przy czym do zgłoszenia dołącza się informację o zakończeniu likwidacji związku. W myśl natomiast § 2 rozporządzenia, do zgłoszenia o utworzeniu związku dołącza się: 1) uchwały rad gmin o utworzeniu związku, 2) uchwały rad gmin o przyjęciu statutu, 3) statut związku, 4) informację właściwego wojewody o zgodności z prawem uchwał o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu, 5) odpisy protokołów posiedzeń rad gmin, w części dotyczącej trybu podejmowania uchwał o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu. Stąd też możliwe jest, że związki przyjmując w statutach zasady ich likwidacji, sugerują się zapisami wskazanego wyżej rozporządzenia i określają, że decyzję o likwidacji związku (w formie uchwały organu stanowiącego) podejmuje wszyscy bądź większość członków związku.

W świetle powyższego, zasadne byłoby wprowadzenie zmian przepisów dotyczących zakresu regulacji statutu związku bądź też określenie obligatoryjnego mechanizmu wykreślenia związku, który nie prowadzi działalności. Zmiana zakresu regulacji statutu związku winna polegać na wyłączeniu z niego zasad dotyczących jego likwidacji i określenia ich w przepisach ustawy, z równoczesnym określeniem w rozporządzeniu określającym procedurę rejestracji związków katalogu dokumentów niezbędnych do wykreślenia związku z rejestru. Obligatoryjny mechanizm wykreślenia związku z rejestru mógłby natomiast zostać skonstruowany w oparciu o wykreślenie z urzędu w określonych ustawą przypadkach np. po powzięciu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od regionalnej izby obrachunkowej informacji, że związek zaniechał uchwalenia budżetu.

Należy wskazać, że doprecyzowania wymagają podstawy prawne funkcjonowania związków międzygminnych:

1. Gospodarka finansowa związków powinna być odrębnie uregulowana, ponieważ ogólne odesłanie do przepisów art. 73 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niewystarczające.
2. Istotne jest rozwiązanie problemu zadłużania się związków. Konieczne byłoby wprowadzenie innej niż dotychczas konstrukcji wyliczania zadłużenia. Zadłużenie związków należałoby rozliczać proporcjonalnie na członków związku.
3. Związki, które nie podjęły działalności lub jej zaprzestały powinny być wykreślone z rejestru w ściśle określonym czasie. Stosowne zapisy mogłyby znaleźć się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków. Ponadto należy dokonać weryfikacji statutów istniejących związków w celu sprawdzenia, czy przekazane zadania należą do właściwości jst oraz czy zadania są określone precyzyjnie.
4. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy wraz z przekazaniem określonych zadań na rzecz związku jst tworzące związek tracą możliwość wykonywania przekazanych zadań.
5. Należy uzależnić możliwość tworzenia związków od precyzyjnego wskazania źródeł dochodów związku, które pozwalałyby realizować przekazane związkowi zadania.

---

<sup>89</sup> Dz. U. Nr 121, poz. 1307.

6. Dookreślenia wymagają przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie możliwości umarzania przez związki należności oraz udzielania innych ulg w spłacie należności związku.
7. Wśród wymaganych elementów statutu związku należy wskazać konieczność określenia trybu dochodzenia należności z tytułu składek członkowskich gmin - konieczna jest w tym zakresie zmiana art. 67 ustawy o samorządzie gminnym.
8. Konieczne jest jednoznaczne określenie możliwości tworzenia przez związki jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego lub wyraźne zakazanie takich praktyk.

### **7. Obecne zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego a konieczność wskazywania przez gminy źródeł dochodów, z których zaciągane zobowiązania zostaną pokryte**

Obowiązujący od 1990 r. art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na gminy obowiązek wskazania źródeł dochodów, z których zaciągane zobowiązania zostaną pokryte. Z chwilą wprowadzenia przez ustawodawcę z dniem 1 stycznia 2006 r. możliwości zaciągania przez jst zobowiązań finansowych na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), powstała rozbieżność uregulowań prawnych w tym zakresie.

Obecnie zatem, w praktyce, przywołany przepis art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych nie może być wykonywany bez naruszenia postanowień ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca zezwolił na spłatę kredytów i pożyczek ze środków pochodzących z przychodów, ale jednocześnie nakazuje gminom wskazanie określonych źródeł dochodów, z których zamierza spłacić zobowiązania finansowe.

Ponadto nie można pominąć faktu, iż takie regulacje sugerują (choćby w zakresie spłaty odsetek od kredytów, które są wydatkiem budżetu) możliwość naruszenia zasady jedności materialnej (niefunduszowania) budżetu, wyrażonej w art. 31 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który mówi, że „środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba, że odrębna ustawa stanowi inaczej”.

Podsumowując, przepis art. 58 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym był adekwatny do zasad gospodarki finansowej gmin w momencie jego tworzenia, tj. w 1990 r. i obowiązywania ustawy Prawo budżetowe<sup>90</sup>, natomiast z chwilą ukazania się nowych regulacji ustawowych (ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i kolejnych jej zmian) stał się, w takim brzmieniu, bezprzedmiotowy.

Zauważenia wymaga fakt, iż późniejsze ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa nie zawierają zapisów nakazujących wskazanie jakichkolwiek (a nie tylko dochodów) źródeł, z których będą spłacane.

Z punktu widzenia regionalnych izb obrachunkowych, jako organów nadzoru zasadne wydaje się prerעדagowanie art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisów ustaw o samorządzie powiatowym i województwa, w taki sposób aby wszystkie jst były zobligowane do wskazywania źródeł finansowania zaciąganych zobowiązań, bez ograniczeń, dotyczących źródła pochodzenia tych środków finansowych. Ma to istotne znaczenie przy wypełnianiu obowiązkowego zadania izb, tj. wydawaniu opinii o możliwości spłaty

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.).

kredytów i pożyczek. W takim przypadku skład orzekający, aby móc rzetelnie zbadać i ocenić możliwość spłaty zobowiązania powinien znać źródło z jakiego jst ma zamiar je sfinansować (np. dochody z majątku, nadwyżka czy kredyt). Wskazanie przez jst takich informacji umożliwi składom orzekającym izb dokładną analizę określonego źródła dochodu czy też przychodu i w efekcie pozwoli na prawidłową ocenę możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań.

#### **8. Zasadność udostępniania regionalnym izbom obrachunkowym danych, dotyczących płatników składek w oparciu o ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych,**

Regionalne izby obrachunkowe proponują zmianę w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>91</sup>, polegającą na dodaniu w art. 50 po ust. 3 ust. 3a w brzmieniu:

„dane zgromadzone na kontach płatników, którymi są podmioty wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych mogą być udostępniane regionalnym izbom obrachunkowym”.

Zaleganie z terminową opłatą składek na ubezpieczenia społeczne jest jednym z najczęściej stwierdzanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego i ich jednostkach organizacyjnych.

Ponadto, przypadki nierzetelnej ewidencji sprawozdawczości uniemożliwiają w trakcie kontroli sprawozdań ustalenie zaległości, które mogą skutkować utratą płynności finansowej (Gmina Brzozie i Gmina Jeziora Wielkie).

Poza tym, informowanie regionalnych izb obrachunkowych przez ZUS o wnioskach o prolongatę terminu płatności składek na ubezpieczenie społeczne jest istotną informacją o stanie finansów nadzorowanych jst i ich jednostek organizacyjnych.

---

<sup>91</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2006 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2005 r.	Ogółem w 2006 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	2 995	<b>2 949</b>	-	2 545	404	192	182	26	24	2
2	zmian budżetu	74 445	<b>76 201</b>	48 317	74 640	1 561	690	598	177	121	56
3	absolutorium:	2 915	<b>2 866</b>	-	2 802	64	22	9	32	1	31
4	procedury uchwalania budżetu	361	<b>1 287</b>	35	1 102	185	59	37	89	53	36
5	układu wykonawczego budżetu jst	8 539	<b>12 574</b>	12 574	12 351	223	116	45	53	27	26
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd	162	<b>209</b>	14	194	15	2	6	7	1	6
7	zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	6 731	<b>7 081</b>	211	6 826	255	47	90	114	16	98
8	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę	1 553	<b>1 597</b>	22	1 526	71	10	30	31	2	29
9	udzielania poręczeń majątkowych	436	<b>401</b>	61	360	41	2	2	37	1	36
10	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	751	<b>667</b>	48	630	37	9	7	21	6	15
11	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych	823	<b>1 048</b>	168	917	131	9	14	108	43	65
12	uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych	501	<b>470</b>	35	465	5	3	2	-	-	-
13	podatków i opłat lokalnych	13 823	<b>8 789</b>	201	8 258	531	69	91	367	259	108
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	14 169	<b>11 837</b>	2 645	11 422	415	63	88	264	56	208
<b>Ogółem</b>		128 204	<b>127 976</b>	<b>64 331</b>	<b>124 038</b>	<b>3 938</b> <sup>1)</sup>	<b>1 293</b>	<b>1 201</b>	<b>1 326</b>	<b>610</b>	<b>716</b>

<sup>1)</sup> w tym: 105 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2005 r., a zbadanych w 2006 r.; 9 uchwał z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności; 3 uchwały z istotnym naruszeniem prawa zaskarżone do WSA; 1 uchwała bez rozstrzygnięcia

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2006 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:															
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:								z tego:			
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2		
																7	8
1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	<sup>1)</sup>	x	<sup>1)</sup>	x		
2005	128 204	124 482	97,1	3 722	2,9	1 125	0,9	987	0,8	1 484	1,2	858	0,7	626	0,5		
<b>2006</b>	<b>127 976</b>	<b>124 038</b>	<b>96,9</b>	<b>3 938</b> <sup>2)</sup>	<b>3,1</b>	<b>1 293</b>	<b>1,0</b>	<b>1 201</b>	<b>0,9</b>	<b>1 326</b>	<b>1,0</b>	<b>610</b>	<b>0,5</b>	<b>716</b>	<b>0,6</b>		
<i>z tego:</i>																	
- gminy	99 678	96 466	96,8	3 212	3,2	1 052	1,1	979	1,0	1 091	1,1	514	0,5	577	0,6		
- powiaty	16 719	16 280	97,4	439	2,6	169	1,0	135	0,8	121	0,7	51	0,3	70	0,4		
- miasta na prawach powiatu	8 058	7 921	98,3	137	1,7	35	0,4	44	0,5	53	0,7	24	0,3	29	0,4		
- województwa samorządowe	2 348	2 262	96,3	86	3,7	11	0,5	24	1,0	46	2,0	19	0,8	27	1,1		
- związki międzygminne	1 166	1 102	94,5	64	5,5	26	2,2	19	1,6	15	1,3	2	0,2	13	1,1		
- związek powiatów	7	7	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x		

<sup>1)</sup> brak danych<sup>2)</sup> w tym: 105 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2005 r., a zbadanych w 2006 r.; 9 uchwał z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności; 3 uchwały z istotnym naruszeniem prawa zaskarżone do WSA; 1 uchwała bez rozstrzygnięcia

Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2006 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:															
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:								z tego:			
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2		
																7	8
1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	<sup>1)</sup>	x	<sup>1)</sup>	x		
2005	2 995	2 624	87,6	371	12,4	177	5,9	170	5,7	22	0,7	21	0,7	1	0,0		
<b>2006</b>	<b>2 949</b>	<b>2 545</b>	<b>86,3</b>	<b>404</b> <sup>2)</sup>	<b>13,7</b>	<b>192</b>	<b>6,5</b>	<b>182</b>	<b>6,2</b>	<b>26</b>	<b>0,9</b>	<b>24</b>	<b>0,8</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>		
<i>z tego:</i>																	
- gminy	2 387	2 047	85,8	340	14,2	162	6,8	152	6,4	22	0,9	20	0,8	2	0,1		
- powiaty	311	275	88,4	36	11,6	19	6,1	14	4,5	3	1,0	3	1,0	-	x		
- miasta na prawach powiatu	65	55	84,6	10	15,4	3	4,6	7	10,8	-	x	-	x	-	x		
- województwa samorządowe	16	13	81,3	3	18,8	1	6,3	1	6,3	1	6,3	1	6,3	-	x		
- związki międzygminne	169	154	91,1	15	8,9	7	4,1	8	4,7	-	x	-	x	-	x		
- związek powiatów	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x		

<sup>1)</sup> brak danych<sup>2)</sup> w tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności; 3 uchwały z istotnym naruszeniem prawa zaskarżone do WSA

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2006 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:															
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:								z tego:			
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2		
																7	8
1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	<sup>1)</sup>	x	<sup>1)</sup>	x		
2005	74 445	73 125	98,2	1 320	1,8	598	0,8	442	0,6	171	0,2	118	0,2	53	0,1		
<b>2006</b>	<b>76 201</b>	<b>74 640</b>	<b>98,0</b>	<b>1 561</b> <sup>2)</sup>	<b>2,0</b>	<b>690</b>	<b>0,9</b>	<b>598</b>	<b>0,8</b>	<b>177</b>	<b>0,2</b>	<b>121</b>	<b>0,2</b>	<b>56</b>	<b>0,1</b>		
<i>z tego:</i>																	
- gminy	58 799	57 580	97,9	1 219	2,1	553	0,9	474	0,8	120	0,2	83	0,1	37	0,1		
- powiaty	10 622	10 393	97,8	229	2,2	104	1,0	84	0,8	30	0,3	21	0,2	9	0,1		
- miasta na prawach powiatu	4 905	4 852	98,9	53	1,1	22	0,4	20	0,4	6	0,1	4	0,1	2	0,0		
- województwa samorządowe	1 368	1 325	96,9	43	3,1	6	0,4	16	1,2	17	1,2	12	0,9	5	0,4		
- związki międzygminne	504	487	96,6	17	3,4	5	1,0	4	0,8	4	0,8	1	0,2	3	0,6		
- związek powiatów	3	3	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x		

<sup>1)</sup> brak danych<sup>2)</sup> w tym: 96 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2005 r., a zbadanych w 2006 r.

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2006 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:														
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:										
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:				
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
1993 - ogółem, z tego: <sup>1)</sup>	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0					
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x					
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0					
2005 - ogółem, z tego:	2 915	2 881	98,8	34	1,2	8	0,3	3	0,1	23	0,8	-	x	23	0,8	
- udzielenie	2 884	2 867	99,4	17	0,6	6	0,2	3	0,1	8	0,3	-	x	8	0,3	
- nieudzielenie	31	14	45,2	17	54,8	2	6,5	-	x	15	48,4	-	x	15	48,4	
<b>2006 - ogółem, z tego:</b>	<b>2 866</b>	<b>2 802</b>	<b>97,8</b>	<b>64</b> <sup>3)</sup>	<b>2,2</b>	<b>22</b>	<b>0,8</b>	<b>9</b>	<b>0,3</b>	<b>32</b>	<b>1,1</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>31</b>	<b>1,1</b>	
- udzielenie	2 818	2 777	98,5	41	1,5	21	0,7	9	0,3	11	0,4	1	0,0	10	0,4	
- nieudzielenie	48	25	52,1	23	47,9	1	2,1	-	x	21	43,8	-	x	21	43,8	
<i>z tego:</i>																
<i>- gminy</i>																
- ogółem, z tego:	2 341	2 287	97,7	54	2,3	17	0,7	8	0,3	28	1,2	1	0,0	27	1,2	
- udzielenie	2 295	2 264	98,6	31	1,4	16	0,7	8	0,3	7	0,3	1	0,0	6	0,3	
- nieudzielenie	46	23	50,0	23	50,0	1	2,2	-	x	21	45,7	-	x	21	45,7	
<i>- powiaty</i>																
- ogółem, z tego:	301	297	98,7	4	1,3	2	0,7	-	x	2	0,7	-	x	2	0,7	
- udzielenie	301	297	98,7	4	1,3	2	0,7	-	x	2	0,7	-	x	2	0,7	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
<i>- miasta na prawach powiatu</i>																
- ogółem, z tego:	54	54	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	52	52	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	2	2	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
<i>- województwa samorządowe</i>																
- ogółem, z tego:	15	14	93,3	1	6,7	1	6,7	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	15	14	93,3	1	6,7	1	6,7	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
<i>- związki międzygminne</i>																
- ogółem, z tego:	154	149	96,8	5	3,2	2	1,3	1	0,6	2	1,3	-	x	2	1,3	
- udzielenie	154	149	96,8	5	3,2	2	1,3	1	0,6	2	1,3	-	x	2	1,3	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
<i>- związek powiatów</i>																
- ogółem, z tego:	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> dotyczy również sejmików samorządowych

<sup>2)</sup> brak danych

<sup>3)</sup> w tym: 1 uchwała bez rozstrzygnięcia

Tabela 6. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2006 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:														
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:										
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:				
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8					
2005	47 849	45 852	95,8	1 997	4,2	342	0,7	372	0,8	1 268	2,7	719	1,5	549	1,1	
<b>2006</b>	<b>45 960</b>	<b>44 051</b>	<b>95,8</b>	<b>1 909</b> <sup>2)</sup>	<b>4,2</b>	<b>389</b>	<b>0,8</b>	<b>412</b>	<b>0,9</b>	<b>1 091</b>	<b>2,4</b>	<b>464</b>	<b>1,0</b>	<b>627</b>	<b>1,4</b>	
<i>z tego:</i>																
- gminy	36 151	34 552	95,6	1 599	4,4	320	0,9	345	1,0	921	2,5	410	1,1	511	1,4	
- powiaty	5 485	5 315	96,9	170	3,1	44	0,8	37	0,7	86	1,6	27	0,5	59	1,1	
- miasta na prawach powiatu	3 034	2 960	97,6	74	2,4	10	0,3	17	0,6	47	1,5	20	0,7	27	0,9	
- województwa samorządowe	949	910	95,9	39	4,1	3	0,3	7	0,7	28	3,0	6	0,6	22	2,3	
- związki międzygminne	339	312	92,0	27	8,0	12	3,5	6	1,8	9	2,7	1	0,3	8	2,4	
- związek powiatów	2	2	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> brak danych

<sup>2)</sup> w tym: 9 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2005 r., a zbadanych w 2006 r.:  
8 uchwał z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności

**Tabela dotyczy uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych 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 j.s.t.,
- uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych,
- podatków i opłat lokalnych,
- układu wykonawczego,
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych,
- inne, w sprawie :
  - harmonogramu realizacji dochodów i wydatków
  - planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych
  - wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego
  - blokowania planowanych wydatków budżetowych
  - wyboru banku do obsługi bankowej j.s.t.
  - upoważnienia organu wykonawczego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu
  - upoważnienia organu wykonawczego j.s.t. do dokonywania zmian w budżecie
  - przekazywania uprawnień do dokonywania zmian w budżecie kierownikom jednostek organizacyjnych j.s.t.
  - wzorów formularzy deklaracji i informacji podatkowych

- wieloletnich programów inwestycyjnych
- pozostałych opłat i cen
- utworzenia / zmiany rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych
- utworzenia / likwidacji zakładów budżetowych
- ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych
- udzielenia pomocy finansowej / materialnej
- przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za I półrocze i za rok
- zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu j.s.t. za I półrocze
- udzielania pożyczek
- umorzeń pożyczek
- zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych
- udzielania poręczeń kredytów zaciąganych przez instytucje kultury, ZOZ-y
- 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
- zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa
- zabezpieczenia środków finansowych w budżecie
- zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową
- określenia zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, na które przeznaczają się środki PFRON
- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Tabela 7. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w 2006 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2005	2006
1	2	3	4
<b>I.</b>	<b>Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:</b>	128 204	127 976
	- uznane za nieważne	1 484	1 326
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 125	1 293
<b>II.</b>	<b>Liczba skarg skierowanych do WSA</b>	53	77
	<b>1. Liczba skarg na uchwały kolegów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego</b>	50	63
	<b>a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:</b>	41	70
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	8	-
	2005 r.	33	17
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego,	25	43
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	2	-
	2005 r.	23	14
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium,	8	14
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	5	-
	2005 r.	3	1
	- umarzających postępowanie	2	-
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	-	-
	2005 r.	2	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućenie skargi)	6	13
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	1	-
	2005 r.	5	2
	<b>b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia</b>	17	10
	<b>2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA</b>	3	14
	<b>a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń</b>	2	9
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	1	-
	2005 r.	1	4
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych,	1	2
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	-	-
	2005 r.	1	2
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	-	7
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	-	-
	2005 r.	-	2
	- umarzających postępowanie	1	-
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	1	-
	2005 r.	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućenie skargi)	-	-
	w tym dotyczących skarg z: 2004 r.	-	-
	2005 r.	-	-
	<b>b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia</b>	4	9



Tabela 8. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2006 r.

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii			
		Razem	z tego:		
1	2	3	4	5	6
			pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
1	<b>1993 r. - ogółem:</b>	4 030	3 067	793	170
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	-	1
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	495	357	95	43
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	65
	d) sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	61
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	-
	f) zamiaru emisji papierów wartościowych	4	4	-	-
2	<b>2005 r. - ogółem:</b>	19 528	16 588	2 844	96
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 988	2 925	55	8
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	3 069	1 768	1 282	19
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 986	2 338	637	11
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst i zadań zleconych jst,	2 986	2 344	633	9
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 969	2 871	74	24
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	86	83	3	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	4 420	4 246	160	14
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	24	13	-	11
3	<b>2006 r. - ogółem:</b>	<b>20 610</b>	<b>17 823</b>	<b>2 656</b>	<b>131</b>
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	4 062	4 024	33	5
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	2 906	1 717	1 173	16
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 983	2 322	648	13
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 979	2 374	596	9
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 960	2 828	89	43
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	134	133	1	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	4 543	4 404	112	27
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	43	21	4	18
<b>z tego:</b>					
4	<b>2006 r. - gminy</b>	<b>16 922</b>	<b>14 626</b>	<b>2 197</b>	<b>99</b>
	a)	3 471	3 443	26	2
	b)	2 355	1 373	971	11
	c)	2 414	1 865	543	6
	d)	2 413	1 920	488	5
	e)	2 402	2 284	81	37
	f)	93	93	-	-
	g)	3 734	3 629	84	21
	h)	43	21	4	18
5	<b>2006 r. - powiaty</b>	<b>2 260</b>	<b>2 017</b>	<b>233</b>	<b>10</b>
	a)	418	412	6	-
	b)	301	201	100	-
	c)	315	256	57	2
	d)	314	263	51	-
	e)	314	309	3	2
	f)	32	31	1	-
	g)	565	545	15	5
	h)	-	-	-	-
6	<b>2006 r. - miasta na prawach powiatu</b>	<b>513</b>	<b>453</b>	<b>60</b>	-
	a)	136	135	1	-
	b)	62	38	24	-
	c)	65	51	14	-
	d)	65	51	14	-
	e)	65	64	1	-
	f)	8	8	-	-
	g)	110	104	6	-
	h)	-	-	-	-
7	<b>2006 r. - województwa samorządowe</b>	<b>114</b>	<b>95</b>	<b>17</b>	<b>2</b>
	a)	15	15	-	-
	b)	16	8	8	-
	c)	16	13	3	-
	d)	16	11	4	1
	e)	16	14	1	1
	f)	1	1	-	-
	g)	34	33	1	-
	h)	-	-	-	-
8	<b>2006 r. - związki komunalne</b>	<b>801</b>	<b>632</b>	<b>149</b>	<b>20</b>
	a)	22	19	-	3
	b)	172	97	70	5
	c)	173	137	31	5
	d)	171	129	39	3
	e)	163	157	3	3
	f)	-	-	-	-
	g)	100	93	6	1
	h)	-	-	-	-