

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

### **1.1. Zadania izb**

Regionalne izby obrachunkowe, zwane dalej izbami, są zgodnie z art. 171 § 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Zakres działania, organizację i zasady działania izb określa ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>, zgodnie z którą, izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów wymienionych w ustawie.

Do ustawowych zadań izb należy:

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

Od 1999 r. zakres zadań izb obejmuje również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - art. 229 pkt 1 Kpa<sup>3</sup>.

Ponadto w 2002 r. Minister Finansów<sup>4</sup> nałożył na izby obowiązek sporządzania zbiorczych sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego funduszy celowych posiadających osobowość prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, na podstawie sprawozdań otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego, które są dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym.

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

<sup>4</sup> 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).

## 1.2. Organizacja i zasady działania izb

Organizację i zasady działania izb określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>5</sup>.

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

Organami izby są kolegium izby i komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- **kolegium izby** składa się z przewodniczącego, którym jest prezes izby oraz członków powołanych przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych, w drodze konkursu, w liczbie określonej w rozporządzeniu. Członkowie Kolegium działają również w **trzyosobowych składach orzekających** wyznaczonych imiennie, łącznie z przewodniczącym składu - przez prezesa izby,
- **komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**, która jest organem orzekającym I instancji. Przewodniczącym komisji jest, z mocy ustawy, zastępca prezesa izby. Zastępców przewodniczącego oraz pozostałych członków, w liczbie od trzech do dziewięciu osób, powołuje prezes izby. Komisja orzekająca działa na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>6</sup>. Kadencja komisji trwa 4 lata.

Sprawami nie zastrzeżonymi ustawowo do kompetencji organów kieruje prezes izby. Określona przez Prezesa Rady Ministrów szczegółowa organizacja regionalnych izb obrachunkowych przewiduje w strukturze każdej z izb:

- zespoły zamiejscowe realizujące zadania kontrolne, szkoleniowe i doradcze pod kierownictwem członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Siedziby zespołów zamiejscowych określił Prezes Rady Ministrów. Są nimi były miasta wojewódzkie (oprócz izby opolskiej) oraz miasta: Sandomierz i Oświęcim,
- komisję do spraw rozpatrywania powiadomień przez skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Komisję powołuje prezes spośród członków kolegium w liczbie 3 - 5 osób i wyznacza jej przewodniczącego,
- wydziały kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń, którymi kierują naczelnicy,
- biuro izby, którym kieruje kierownik biura.

Szczegółowy regulamin organizacyjny każdej izby określa jej prezes.

W 1997 r. została ustawowo utworzona wspólna reprezentacja izb - **Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**. W jej skład wchodzi prezesi oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej z izb. Pracami Krajowej Rady kieruje przewodniczący wybrany spośród jej składu na dwuletnią kadencję.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 3, poz. 34. Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 1999 r.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

## **2. Działalność nadzorcza**

### **2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru**

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych oraz związków powiatów w zakresie spraw finansowych.

Zgodnie z przepisami art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Takie samo kryterium nadzoru wymienione zostało w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego oraz w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, w której, w odniesieniu do zadań kontrolnych izb w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, wymienia się także kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Na podstawie przepisów art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby badają uchwały i zarządzenia<sup>7</sup> podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji,
- 5) podatków i opłat lokalnych,
- 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 - wyznaczają organom samorządu terytorialnego termin do usunięcia sprzeczności z prawem wskazując nieprawidłowości i sposób ich usunięcia,
- orzekając o nieważności uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego w części lub całości, ustalają budżet lub jego część dotkniętą nieważnością,
- ustalają budżet jednostki samorządu terytorialnego w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez tę jednostkę na podstawie ustaw lub porozumień, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwalił budżetu do 31 marca roku budżetowego.

Do 26 października 2002 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością w zakresie spraw finansowych 2 424 gmin oraz związku gmin warszawskich, 65 miast na prawach powiatu, 315 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 157 związków międzygminnych, spośród 218 zarejestrowanych.

---

<sup>7</sup> Wydawane przez wójta, burmistrza, prezydenta działających jako organy wykonawcze na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

W związku ze zmianami dokonanyymi ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy<sup>8</sup> uległa zmianie liczba nadzorowanych gmin, która od 27 października 2002 r. wynosi 2 412, miast na prawach powiatu - 66 (w tym m. st. Warszawa), powiatów - 314. W porównaniu do 2001 r. wzrosła liczba nadzorowanych powiatów w związku z utworzeniem 7 nowych powiatów<sup>9</sup> oraz rozpoczęło działalność 15 związków międzygminnych.

## 2.2. Wyniki działalności nadzorczej

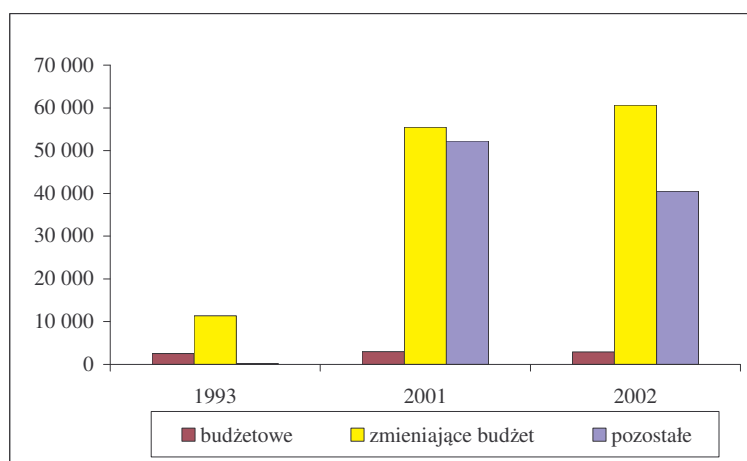
W 2002 r. izby zbadały ogółem **104 085 uchwał i zarządzeń** organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, z tego w sprawach:

- budżetu - 2 938,
- zmian budżetu - 60 621,
- absolutorium - 2 952,
- podatków i opłat lokalnych - 13 565,
- układu wykonawczego budżetu - 8 142,
- innych uchwał objętych nadzorem izb - 15 867.

W 2002 r. kolegia izb, działając na podstawie art. 123 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w związku z nie uchwaleniem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego, ustaliły budżety dla pięciu gmin i dwóch powiatów w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych poszczególnych rodzajów uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych prezentuje **tabela 1**. Liczba ogółem zbadanych uchwał i zarządzeń w porównaniu do 2001 r. zmalała o 6 644 uchwały. Natomiast w porównaniu do 1993 r. liczba zbadanych uchwał znacznie wzrosła (o 89 980 uchwał), co jest wynikiem zwiększenia liczby podmiotów podlegających nadzorowi izb (utworzenie powiatów, województw samorządowych, nowo powstających związków międzygminnych), oraz rozszerzenia zakresu przedmiotowego uchwał podlegających badaniu.

Zbadane przez izby uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2001 i 2002



<sup>8</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 361. Zniesiono Zw. m. st. Warszawy (traktowany jako gminę), powiat warszawski, 11 gmin warszawskich, gminę miejską Wesoła.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 631).

W porównaniu do 2001 r., w roku 2002 wzrosła liczba zbadanych niektórych rodzajów uchwał i zarządzeń, w szczególności uchwał w sprawach: uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych (o około 76%), zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę (o około 25%), udzielania poręczeń majątkowych (o około 8%) oraz uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu (o około 9%) i układu wykonawczego budżetu (o około 4%).

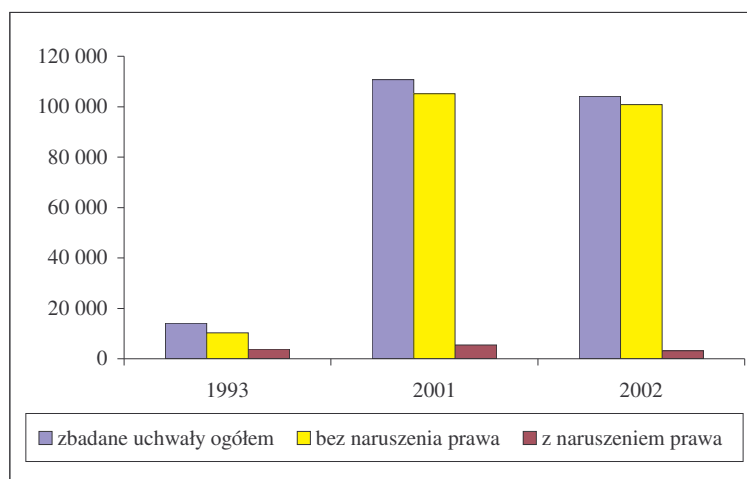
W wyniku badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, kolegia izb uznały 100 826 uchwał jako podjęte bez naruszenia prawa, co stanowi 96,9% ogółu uchwał. W 3 215 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa<sup>10</sup>, z tego:

- w 1 355 uchwałach (3,1% ogółu) - nieistotne naruszenie prawa,
- 1 185 uchwał (1,1% ogółu) uznano za nieważne, z czego 659 nieważne w części i 526 nieważne w całości,
- w stosunku do 675 uchwał (0,6% ogółu) wszczęte postępowania, o uznanie tych uchwał za nieważne, umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości.

Wyniki oceny legalności uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w latach 1993, 2001 i 2002 prezentuje **tabela 2**. Z danych zawartych w tej tabeli wynika, iż liczba uchwał podjętych z naruszeniem prawa znacznie zmalała: w 1993 r. stanowiły one 26,9% ogółu uchwał, w 2001 r. - 5,0% a w 2002 r. - 3,1%.

W 2002 r. w ogólnej liczbie 3 215 uchwał podjętych z naruszeniem prawa 42,1% stanowiły uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa (w 2001 r. - 42,8%), 36,9% - uchwały w stosunku do których orzeczono o nieważności (w 2001 r. - 37,5%) a 21,0% - uchwały co do których wszczęte postępowania umorzono (w 2001 r. - 19,8%).

Wyniki badania nadzorczego uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2001 i 2002

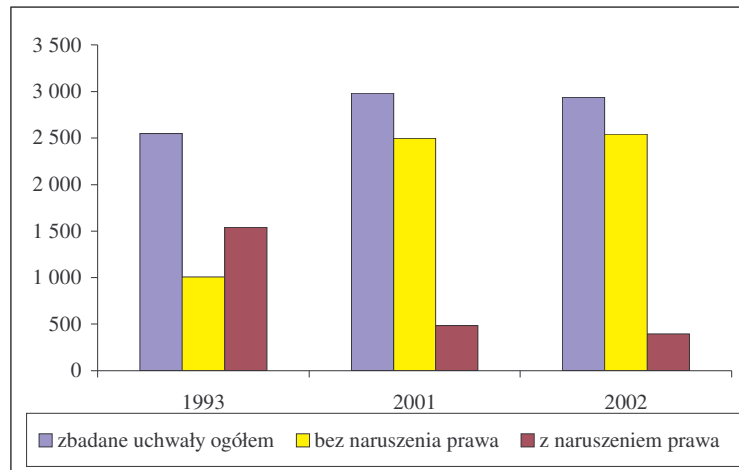


Z ogólnej liczby **2 938** zbadanych w 2002 r. **uchwał budżetowych** organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i zgromadzeń związków międzygminnych, kolegia izb stwierdziły naruszenie prawa w 396 uchwałach. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał prezentuje **tabela 3**.

<sup>10</sup> Ponadto 44 uchwały podjęte z naruszeniem prawa dotyczyły zmian budżetów 2001 r., które zostały zbadane w 2002 r. i ze względu na upływ roku budżetowego straciły moc prawną. Wszczywanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub całości stało się bezprzedmiotowe. Kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały te zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że udział uchwał z naruszeniem prawa w latach 1993, 2001 i 2002 uległ zmniejszeniu z 60,5% w 1993 r. do 16,2% w 2001 r. i 13,5% w 2002 r. Z ogólnej liczby 396 uchwał podjętych z naruszeniem prawa w 2002 r., 65,0% stanowiły uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa ( w 2001 r. - 68,2%), w stosunku do 19,9% wszczęte postępowania umorzono (w 2001 r. - 24,6%) oraz 15,1% uchwał uznano za nieważne (w 2001 r. - 7,2%).

Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2001 i 2002

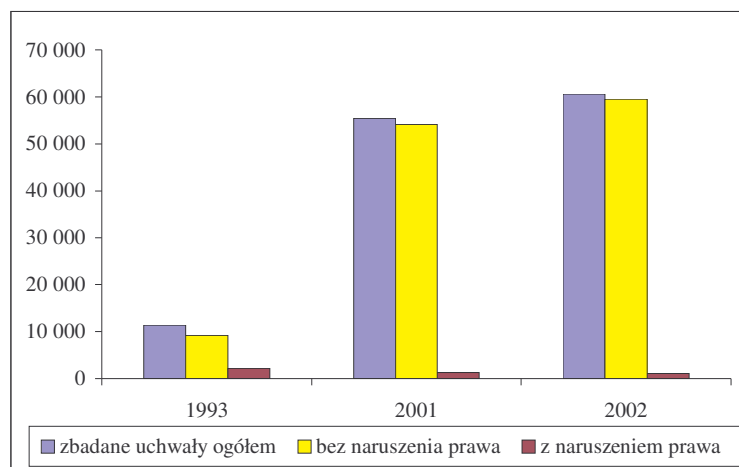


W 2002 r. izby zbadały ogółem **60 621 uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu** jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, co stanowiło 58,2% ogółu zbadanych uchwał. W wyniku badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń (**tabela 4**), kolegia izb stwierdziły naruszenie prawa w 1 074 uchwałach, z tego:

- w 620 nieistotne naruszenie prawa,
- w stosunku do 272 wszczęte postępowania umorzono,
- 182 uznano za nieważne, z czego 141 - w części i 41 - w całości.

W 44 uchwałach stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły zmian budżetów 2001 roku <sup>11</sup>.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2001 i 2002



<sup>11</sup> Zobacz przypis nr 8.

Na przestrzeni lat udział uchwał i zarządzeń zmieniających budżet z naruszeniem prawa uległ zmniejszeniu z 19,1% w 1993 r. do 2,3% w 2001 r. i 1,8% w 2002 r.

W uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podjętych z naruszeniem prawa stwierdzono **971 nieprawidłowości**, które dotyczyły w szczególności:

- nieprawidłowego klasyfikowania dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów - 298,
- braku w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych, m. in.: nieokreślenia ważniejszych źródeł dochodów oraz niezachowania wymaganej szczegółowości klasyfikacji dochodów i wydatków, nie wskazania źródeł pokrycia deficytu budżetowego bądź przeznaczenia nadwyżki budżetowej, nie załączenia do budżetu prognozy kwoty długu, nieokreślenia planu przychodów i wydatków funduszy celowych, środków specjalnych - 85,
- nie zaplanowania wydatków na obowiązkowe zadania własne jednostki samorządu terytorialnego lub zaplanowanie środków na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań danej jednostki - 61,
- zaplanowania w budżetach jednostki samorządu terytorialnego wydatków na wynagrodzenia osobowe w wielkościach przekraczających wielkość wynagrodzeń za 2001 rok - 56,
- nieprawidłowego zorganizowania i finansowania z budżetu działalności kulturalnej - 54,
- utworzenia rezerwy ogólnej w kwocie przewyższającej 1% wydatków, utworzenia lub zwiększenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego, zwiększenia rezerwy bez wskazania jej rodzaju, rozdysponowania rezerwy przez radę - 44,
- wprowadzenia do budżetu kwot dotacji celowych niezgodnych z kwotami przyznanymi przez dysponenta lub zmiany przeznaczenia przyznaných dotacji - 22,
- zaniechania określenia kwot i zakresu dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych - 21,
- zaniechania zaplanowania w budżetach środków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, izby rolnicze oraz na PFRON - 21.

W uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet podejmowanych przez organy wykonawcze najwięcej nieprawidłowości dotyczyło: przekroczenia kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez dokonywanie przeniesień wydatków między działami, zwiększenia wydatków z tytułu zmian kwot subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerw, przeniesień dochodów między paragrafami, zmian przeznaczenia dotacji celowych, rozdysponowania rezerw celowych niezgodnie z przeznaczeniem, a rezerw ogólnych na nowe zadania oraz zmiany przeznaczenia 15% planowanej kwoty dotacji na zadania własne bez uzyskania pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu (162 przypadki).

W 2002 r. kolegia izb zbadaly ogółem **2 952 uchwały**<sup>12</sup> organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i zgromadzeń związkowych międzygminnych **w sprawie absolutorium dla zarządu**, z tego: 2 899 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium a 53 - nieudzielenia absolutorium. Zgodnych z prawem było 2 886 uchwał (97,8% ogółu uchwał),

<sup>12</sup> Liczba zbadanych uchwał w sprawie absolutorium była większa niż liczba gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów z tego względu, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały absolutorijnej, organy stanowiące tych jednostek ponownie podejmowały uchwały, które były rozpatrywane przez kolegia izb. W czterech gminach i dwóch powiatach nie podjęto przedmiotowej uchwały, w związku z zawieszeniem organów gminy, powiatu i ustanowieniem zarządów komisarycznych.

z tego 2 867 (98,9%) o udzielenie absolutorium oraz 19 (35,8%) o nieudzielenie absolutorium. W 2002 r. na ogólną liczbę 53 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, uchwały z naruszeniem prawa stanowiły 64,2%, z tego 1,9% - z nieistotnym naruszeniem prawa a 62,3% uznano za nieważne (1,9% za nieważne w części, 60,4% w całości). Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 5**.

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

- nieudzielenia absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu - 19,
- nie rozpatrzenia przez radę sprawozdania z wykonania budżetu, ograniczenia przez przewodniczącego rady debaty nad sprawozdaniem bądź zaniechania przedstawienia opinii regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium na sesji absolutoryjnej - 13,
- podjęcia uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady - 10,
- zawarcia w treści uchwały postanowienia o jej publikacji w dzienniku urzędowym - 6,
- podjęcia uchwały absolutoryjnej w głosowaniu tajnym - 5,
- głosowania wniosków innych, niż wnioski komisji rewizyjnej przy podejmowaniu uchwały absolutoryjnej, podjęcia uchwały o treści sprzecznej z wynikiem głosowania, dwukrotnego głosowania w sprawie absolutorium - 4.

W 2002 r., oprócz wyżej omówionych uchwał i zarządzeń, izby zbadały **37 574 pozostałych uchwał i zarządzeń** organów jednostek samorządu terytorialnego (w 2001 r. - 49 333). Szczegółowy wykaz rodzajów tych uchwał oraz wyniki ich badania prezentuje **tabela 6**. Z ogólnej liczby ww. uchwał - 35 895 (95,5%) było podjęte bez naruszenia prawa, w 1 679 (4,5%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 465 - nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 319 wszczęte postępowania umorzono, a 895 - uznano za nieważne (454 - w części, 441 - w całości). W porównaniu do 2001 r. udział uchwał z naruszeniem prawa zmalał o 2,9%.

W uchwałach podjętych z naruszeniem prawa, w stosunku do których kolegia izb prowadziły postępowania nadzorcze, stwierdzono **1 383 nieprawidłowości** (w 2001 r. - 2 918). Z analizy stwierdzonych nieprawidłowości wynika, że najliczniej wystąpiły one w uchwałach dotyczących:

- **podatków i opłat lokalnych** (715), w tym w sprawach:
  - podatku od środków transportowych (239) - zaniechanie ustalenia stawek dla określonych kategorii pojazdów, ustalenie stawek poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie, zmiana stawek podatku (na niekorzyść podatnika) w ciągu roku podatkowego, stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym;
  - podatku od nieruchomości (208) - stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym, podmiotowo-przedmiotowym lub zwolnień o charakterze indywidualnym, przekroczenie uprawnień do dokonywania zwolnień w podatku, ustalenie stawek wyższych niż maksymalne określone ustawą, zmiana stawek podatku (na niekorzyść podatnika) w ciągu roku podatkowego oraz wprowadzenie innych kategorii - przedmiotów opodatkowania niż wynikające z przepisów;

- opłaty administracyjnej (114) - ustalenie opłat za czynności nie będące czynnościami urzędowymi lub za czynności objęte przepisami ustawy o opłacie skarbowej lub wynikających z innych ustaw;
- podatku od posiadania psów (70) - zwolnienie z podatku mieszkańców bez uprzedniego ustalenia stawki podatku, stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym, zaniechanie określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso;
- opłaty targowej (68) - stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym, różnicowanie stawek opłaty wg kryterium podmiotowego, ustalenie stawek tylko dla niektórych podmiotów (np. osób fizycznych), zaniechanie określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, ustalenie poboru opłaty w formie abonamentu;
- **zaciągania zobowiązań mających wpływ na wysokość długu publicznego** (199) - zaciągnięcie kredytu na zadania nie ujęte w wydatkach bądź też w kwocie wyższej niż planowany deficyt, upoważnienie zarządu do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych, nieokreślenie kwoty, źródeł i terminów spłaty zaciąganego zobowiązania, brak określenia warunków (terminu i kwoty) udzielenia poręczenia, udzielenie kredytodawcy pełnomocnictwa do dysponowania bankowym rachunkiem bieżącym jst celem zabezpieczenia spłaty kredytu;
- **zasad i zakresu przyznawania dotacji** (111) - brak określenia trybu postępowania o udzielanie dotacji, sposobu ich rozliczania, kontroli wykonywania zleconych zadań oraz nieokreślenie zasad gwarantujących jawność postępowania, przyznanie dotacji na zadania nie należące do zadań jednostki, nieprawidłowe ustalenie stawek dotacji przedmiotowych, nieprawidłowe udzielenie lub ustalenie dodatkowych (pozaustawowych) warunków udzielenia i rozliczenia dotacji placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne lub fizyczne.

### 2.3. Skargi do NSA

Na 104 085 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych zbadanych przez izby w 2002 r., kolegia izb, w 1 355 uchwałach stwierdziły nieistotne naruszenie prawa, a w stosunku do 1 182 uchwał orzekły o nieważności, z tego 659 w części i 526 w całości.

Spośród wydanych w 2002 r. przez izby 2 537 rozstrzygnięć nadzorczych, jednostki samorządu terytorialnego zaskarżyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego 65 rozstrzygnięć nadzorczych (2,5%). W 2001 r. liczba skarg wyniosła 85 (1,9% wydanych rozstrzygnięć).

W 2002 r. NSA rozpatrzył 68 skarg i wydał 44 wyroki oddalające skargi jednostek samorządu terytorialnego, 18 wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb a także 6 postanowień, z tego: 4 o odrzuceniu skarg i 2 o umorzeniu postępowania. W ogólnej liczbie rozpatrzonych skarg przez NSA, 16 dotyczyło spraw z lat 1999 - 2001. Liczbę i rodzaje wydanych przez NSA orzeczeń w latach 2001 i 2002 prezentuje **tabela 7**.

Oddalone przez NSA skargi jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze izb dotyczyły w szczególności:

- nieudzielenia absolutorium zarządowi z przyczyn innych niż wykonanie budżetu;
- niezachowania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady w głosowaniu nad nieudzieleniem absolutorium;

- niewłaściwego udzielania ulg podatkowych, ustalenia opłaty administracyjnej za czynności objęte przepisami o opłacie skarbowej, wprowadzenia dodatkowych warunków przy zwolnieniach ustawowych, udzielenia podatnikom podatku rolnego ulg o charakterze podmiotowym, ustalenia stawek podatku od środków transportowych w trakcie roku budżetowego (po upływie terminu płatności pierwszej raty) i określenia stawek w wysokości niższej od stawek ustawowych, ustalenia poboru opłaty targowej w formie abonamentu oraz przypisania inkasa opłaty targowej do ściśle określonych targowisk a nie do miejsc, na których może być prowadzony handel;
- niewłaściwego finansowania z budżetu biblioteki publicznej;
- zaciągnięcia pożyczki preferencyjnej bez zaplanowania w budżecie wydatków, które miałyby być nią sfinansowane (budżet zrównoważony);
- zaciągnięcia zobowiązań finansowych bez wskazania źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte;
- podjęcia uchwał w sprawie pomocy publicznej bez uprzedniego przedłożenia organowi nadzorującemu projektu aktu normatywnego, który stanowiłby podstawę udzielenia pomocy, w celu wydania opinii;
- ustalenia w budżecie wydatków na wynagrodzenia osobowe w wielkościach przekraczających wielkość wynagrodzeń za 2001 rok;
- przekazania wyłącznej kompetencji zarządu do wykonywania budżetu skarbnikowi lub innym pracownikom samorządowym;
- upoważnienia zarządu do dokonywania przeniesień wydatków między paragrafami w przypadku, gdy budżet po stronie wydatków uchwalony został w szczególności do rozdziałów,
- nie wyodrębnienia w budżecie dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych oraz związanych z realizacją zadań wspólnych realizowanych w drodze umów lub porozumień między jst;
- wprowadzenia do budżetu kwot dotacji celowych z budżetu państwa niezgodnych z kwotami przyznanymi przez dysponenta;
- przekazania zarządowi kompetencji ustawowo zastrzeżonych dla organu stanowiącego (np. określenie zasad udzielania dotacji);
- przyznania dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych bez wskazania rodzaju dotowanych usług i bez określenia stawek jednostkowych;
- przyznania dotacji z budżetu gminy podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych na zadania nie należące do zadań gminy.

Uchylone przez NSA w 2002 r. rozstrzygnięcia nadzorcze izb, w wyniku wniesionych skarg przez jednostki samorządu terytorialnego, dotyczyły głównie:

- wprowadzenia częściowych zwolnień w podatku od nieruchomości, ustalenia stawek podatku od środków transportowych dla kategorii pojazdów, których ustawa nie przewiduje (uwzględniających wpływ na środowisko);
- ustalenia opłat administracyjnych za czynności i decyzje w sprawach przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- wymogów jakie powinien spełniać harmonogram dochodów i wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (określone przez organ nadzoru a nie wynikające z przepisów);

- zmian budżetu polegających na dokonaniu przez zarząd przeniesień wydatków między paragrafami przy budżecie uchwalonym do rozdziałów; zmian w planie dochodów powodujących zmianę przeznaczenia dotacji na zadania własne oraz zmian wydatków;
- niepełnego uzasadnienia zarówno stanu faktycznego jak i prawnego wydanego rozstrzygnięcia (brak obligatoryjnych elementów uzasadnienia);
- zmiany budżetu polegającego na zaplanowaniu wydatków na wniesienie kapitału założycielskiego do fundacji w formie składki;
- zmian budżetu z tytułu zmniejszenia dochodów z najmu lokali komunalnych, w wyniku oddania w nieodpłatne użytkowanie zasobów komunalnych na rzecz spółki z o.o.;
- zwiększenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego.

W 2002 r. izby (**tabela 7**) zaskarżyły do NSA 6 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (w 2001 r. - 4). Do końca roku Sąd wydał 3 orzeczenia, z tego jedno orzeczenie oddalające skargę izby, w jednym przypadku umorzył postępowanie w związku z wycofaniem skargi przez izbę wobec podjęcia przez organ stanowiący uchwały uchylającej zaskarżoną uchwałę i w jednym przypadku odrzucił skargę z uwagi na niedotrzymanie terminu.

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

Zgodnie z przepisami art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do 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 przez prezesa izby spośród członków kolegium.

Obowiązek kontrasygnaty skarbnika (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej wynika z ustaw ustrojowych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego<sup>13</sup> i dotyczy tych czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla jednostki samorządu terytorialnego. O kontrasygnacie skarbnika stanowią również przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>14</sup>.

Skarbnik jednostki samorządu terytorialnego (główny księgowy budżetu), który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2002 r. do izb wpłynęły trzy powiadomienia od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, które dotyczyły:

- umowy zawartej z klubem kolarskim w sprawie zlecenia przez gminę organizacji maratonu kolarskiego z uwagi na brak preliminarza kosztów, programu maratonu, z którego wynikałoby kto jest uczestnikiem wyścigu i czy jest organizowany dla mieszkańców gminy, nie określenia rodzaju nagród oraz wątpliwości, czy gmina może zlecać organizację tego typu imprezy klubowi,

<sup>13</sup> Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Art. 133 ustawy.

- umowy pożyczki krótkoterminowej dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na wypłatę zaległych wynagrodzeń oraz dokumentu wypłaty pierwszej transzy pożyczki ze środków budżetu, których podpisanie powodowało powstanie zobowiązań nie mających pokrycia w budżecie, ponadto istniały uzasadnione wątpliwości co do zwrotu pożyczki do końca roku budżetowego,
- umowy dzierżawy nieruchomości gminnej zawartej pomiędzy zarządem gminy a sportową spółką akcyjną z uwagi na brak podstaw do finansowania z budżetu kosztów remontów i inwestycji nieruchomości oraz zastrzeżenia do kompletności, rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących operacji finansowych.

W pierwszym przypadku komisja uznała, że skarbnik nie miał podstaw do odmowy kontrasygnaty i złożenia jej na pisemne polecenie zwierzchnika, natomiast w dwóch pozostałych, komisje uznały odmowy kontrasygnat i złożenie ich na pisemne polecenie zwierzchnika za uzasadnione.

W okresie od 1993 r. do 2002 r. do izb wpłynęło 31 powiadomień od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby wskazują na realizację umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika.

Porównanie liczby powiadomień od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez inspektorów kontroli może świadczyć m. in. o nieprzedkładaniu skarbnikom umów do kontrasygnaty.

### **3. Działalność kontrolna**

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

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

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

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

Przedmiotem kontroli kompleksowych jest ogół zjawisk dotyczących przygotowania i realizacji operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wykorzystaniem środków finansowych, ich ewidencji i sprawozdawczości. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek przeprowadzania kontroli kompleksowych w każdej jednostce samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na cztery lata. Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej bądź zamówień publicznych kontrolowanych jednostek. Kontrole kompleksowe i kontrole problemowe są wykonywane na podstawie rocznego planu kontroli, uchwalanego przez

kolegium izby. Kontrole doraźne są realizowane poza planem kontroli. Zarządza je prezes izby, w miarę potrzeby. Ponadto izby przeprowadzają kontrole sprawdzające, których celem jest sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych.

W 2002 r. izby przeprowadziły łącznie **1 415 kontroli** (o 99 więcej niż w 2001 r.), obejmując nimi w szczególności jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne. Liczbę przeprowadzonych kontroli i ich rodzaje oraz liczbę objętych nimi podmiotów przedstawia poniższe zestawienie.

Kontrole przeprowadzone w 2002 roku według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmiot kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struk- tura %	liczba	struk- tura %	liczba	struk- tura %	liczba	struk- tura %	liczba	struk- tura %
<b>Łącznie, z tego:</b>	<b>1 415</b>	<b>100,0</b>	<b>838</b>	<b>100,0</b>	<b>280</b>	<b>100,0</b>	<b>225</b>	<b>100,0</b>	<b>72</b>	<b>100,0</b>
Województwa samorządowe	12	0,9	7	0,8	2	0,7	3	1,3	0	0,0
Powiaty	160	11,3	136	16,2	5	1,8	10	4,4	9	12,5
Miasta na prawach powiatu	32	2,3	12	1,4	6	2,1	14	6,2	0	0,0
Gminy, z tego:	996	70,4	622	74,2	164	58,6	150	66,7	64	83,3
- miejskie	148	10,5	74	8,8	35	12,6	29	12,9	10	13,9
- miejsko-wiejskie	255	18,0	139	16,6	62	22,1	41	18,2	13	18,1
- wiejskie	593	41,9	409	48,8	67	23,9	80	35,6	37	51,4
Pozostałe podmioty, z tego:	215	15,2	61	7,3	103	36,8	48	21,3	3	4,2
- związki jst	33	2,3	31	3,7	1	0,4	1	0,4	0	0,0
- jednostki budżetowe	88	6,2	13	1,6	54	19,3	21	9,3	0	0,0
- zakłady budżetowe	27	1,9	9	1,1	9	3,2	9	4,0	0	0,0
- gospodarstwa pomocnicze	4	0,3	1	0,1	3	1,1	0	0	0	0,0
- samorządowe osoby prawne	42	3	7	0,8	25	9	9	4,0	1	1,4
- inne	21	1,5	0	0,0	11	4	8	3,6	2	2,8

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

W 2002 r. izby przeprowadziły **838 kontroli kompleksowych** (59,2% ogólnej liczby kontroli), w tym 777 kontrolami objęto jednostki samorządu terytorialnego. Najwięcej kontroli kompleksowych przeprowadzono w gminach - 622, co stanowiło 74,2% ogółu kontroli kompleksowych. Z liczby przeprowadzonych kontroli kompleksowych wynika, że w 2002 r. objęto nimi 25,8% jednostek samorządu terytorialnego, w tym 25,1% gmin, 44,1% powiatów, 18,5% miast na prawach powiatu oraz 43,7% województw samorządowych. Oznacza to, że izby w sposób prawidłowy realizują wynikający z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obowiązek przeprowadzania w każdej jednostce samorządu terytorialnego kontroli kompleksowej, co najmniej raz na cztery lata.

Pozostałe kontrole kompleksowe (261) zostały przeprowadzone w związkach jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, instytucjach kultury, samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów. Są one ujmowane w planach kontroli izb w miarę potrzeb oraz istniejących możliwości, po uprzednim zapewnieniu czasu niezbędnego do przeprowadzenia kompleksowych kontroli jednostek samorządu terytorialnego (nie rzadziej niż raz na cztery lata). W 2002 r. izby przeprowadziły łącznie **280 kontroli problemowych**, w tym najwięcej w gminach oraz w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Do zagadnień najczęściej obejmowanych kontrolami problemowymi należały:

- gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym mających osobowość prawną),
- stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- gospodarka mieniem komunalnym (sprzedaż mienia, wnoszenie mienia do spółek, pobieranie pożytków z majątku),
- prawidłowość wykorzystania i rozliczania dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz określone dziedziny gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów, w tym także wskazywane izbom w sygnalizacjach i wnioskach o przeprowadzenie kontroli.

W 2002 r. przeprowadzono, poza planem kontroli, **225 kontroli doraźnych**. Decyzję o podjęciu kontroli doraźnej podejmuje prezes izby. Podstawą do przeprowadzenia tych kontroli były otrzymywane przez izby różnorodne sygnały o nieprawidłowościach występujących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ich jednostkach organizacyjnych, a także w innych jednostkach podlegających kontroli izb. Wpływały one od różnych instytucji, posłów i senatorów, mieszkańców (w tym radnych), organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrole doraźne były przeprowadzane również w związku z negatywną oceną niektórych zjawisk, wynikającą z działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych.

Należy podkreślić, że sprawy zawarte w otrzymywanych wnioskach i sygnałach były uwzględniane nie tylko w kontrolach doraźnych, ale również, w miarę możliwości, w kontrolach kompleksowych i problemowych. Niezależnie od tego informacje o nieprawidłowościach, kierowane do izb w formie korespondencyjnej bądź publikowane w prasie, były brane pod uwagę przy tworzeniu indywidualnych programów kontroli kompleksowych określonych jednostek, przewidzianych w planie do kontroli na dany rok kalendarzowy.

Kontrole przeprowadzone w 2002 roku w związku z otrzymanymi wnioskami i doniesieniami

Podmioty wnioskujące kontrole	Ogółem	Liczba przeprowadzonych kontroli według rodzajów		
		kontrole kompleksowe	kontrole problemowe	kontrole doraźne
<b>Łącznie, z tego:</b>	<b>289</b>	<b>76</b>	<b>34</b>	<b>179</b>
Prokuratura	32	7	1	24
Policja	31	7	1	23
Minister Finansów	7	0	0	7
MSWiA	3	1	0	2
Wojewoda	26	3	18	5
NIK	11	4	2	5
UKS i US	3	2	0	1
Organy jst	40	13	1	26
Inne podmioty	136	39	11	86

Z powyższej tabeli wynika, że łącznie przeprowadzono **289 kontroli**, w ramach których zostały uwzględnione sprawy przedstawione w otrzymanych wnioskach i sygnalizacjach, co stanowiło 20,4% ogólnej liczby kontroli wykonanych w 2002 r. Kontrole te w większości wypadków (61,9%) zostały zarządzone jako doraźne.

Izby najczęściej podejmowały czynności kontrolne na wnioski kierowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, prokuraturę, policję i wojewodów oraz w związku z pismami kierowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wśród zagadnień, które najczęściej były przedmiotem kontroli doraźnych oraz innych - podejmowanych w trybie wyżej podanym, można wskazać:

- stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (54),
- wydatki na inwestycje i remonty (39),
- prawidłowość wykorzystania dotacji budżetowych (29),
- gospodarowanie majątkiem, w tym jego sprzedaż (28),
- ustalanie i pobór oraz umorzenia podatków i opłat (21),
- wynagrodzenia członków zarządu i diety radnych (16),
- prawidłowość gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych (10).

Każdego roku izby obejmują kontrolą określone zagadnienia, wskazane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Kontrole wykonywane są na podstawie uzgodnionych, jednolitych programów. W 2002 r. izby przeprowadziły w związku z tym kontrole, w zakresie następujących zagadnień:

- realizacji dochodów z tytułu opłaty planistycznej - kontrolą objęto 119 gmin, w tym 36 miejskich, 28 miejsko-wiejskich oraz 55 wiejskich<sup>15</sup>;
- ustalania i poboru opłaty adiacenckiej - kontrolę przeprowadzono w 131 gminach, w tym 41 miejskich, 46 miejsko-wiejskich i 44 wiejskich<sup>16</sup>;
- prawidłowości sporządzania sprawozdań dotyczących długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego; kontrola została przeprowadzona w 170 jednostkach samorządu terytorialnego - w tym, w 32 powiatach, 5 miastach na prawach powiatu, 35 gminach miejskich, 37 gminach miejsko-wiejskich oraz 61 gminach wiejskich<sup>17</sup>.

W 2002 r. izby przeprowadziły również, z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, kontrolę koordynowaną w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego za okres od 31 grudnia 1999 r. do 30 czerwca 2002 r. Kontrolą objęto 242 jednostki samorządu terytorialnego, z tego, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w 96 jednostkach, natomiast izby skontrolowały 146 jednostek, tj. 16 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu, 16 gmin miejskich, 38 gmin miejsko-wiejskich i 73 gminy wiejskie<sup>18</sup>.

W wyniku przeprowadzonych w 2002 r. kontroli, stwierdzono łącznie **24 218 nieprawidłowości** w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów objętych kontrolami. Szczegółowe informacje o wynikach kontroli zawiera **część II rozdz. 4.** niniejszego *Sprawozdania...*

<sup>15</sup> Część II rozdział 4.3. *Sprawozdania...*

<sup>16</sup> Część II rozdział 4.4. *Sprawozdania...*

<sup>17</sup> Część II rozdział 4.2. *Sprawozdania...*

<sup>18</sup> Część II rozdział 4.2. *Sprawozdania...* . Ponadto, ustalenia kontroli zawarte zostały w „Informacji o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego” (NIK Warszawa, kwiecień 2003 r. nr ewidencyjny 18/2003/P/02/108KAP) opracowanej wspólnie przez Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie oraz Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

Ponadto, w 2002 r., izby:

- w ramach porozumienia Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych i Urzędu Zamówień Publicznych opracowały materiał - do wykorzystania przez Urząd Zamówień Publicznych - dotyczący kontroli zamówień publicznych przeprowadzonych przez izby w 2002 r.;
- na wniosek Komisji Kontroli Państwowej Sejmu RP opracowały materiał o wynikach kontroli przeprowadzonych przez izby w 2002 r.

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

Zgodnie z przepisami art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnie sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej<sup>19</sup>. Oprócz kontroli sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, izby badają sprawozdania z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych oraz funduszy celowych<sup>20</sup>.

W 2002 r. izby zbadały łącznie **109 808 sprawozdań z wykonania budżetów jst.** W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jednostki samorządu terytorialnego dokonały 13 304 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 12,1% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań. W porównaniu z 2001 r. liczba skontrolowanych przez izby sprawozdań budżetowych wzrosła o 21 653 (w 1991 r. skontrolowano 11 949 sprawozdań, a w 2000 r. - 57 972). Wzrost liczby zbadanych sprawozdań był wynikiem m.in. wzrostu liczby jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych objętych nadzorem izb<sup>21</sup> oraz zwiększeniem ilości i rodzajów badanych sprawozdań.

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 budżetowymi organów jst,
- niezgodności danych z wykonania dochodów z tytułu subwencji, udziałów w podatkach oraz dotacji z danymi wykazywanymi przez dysponentów,

<sup>19</sup> Zasady sporządzania sprawozdań oraz wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach regulują rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz.279) oraz z dnia 17 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień (Dz. U. Nr 13, poz.118 z późn. zm.).

<sup>20</sup> Izby otrzymują od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdania i wnioski w formie elektronicznej oraz dokumentu. Po ich weryfikacji izby przesyłają do Ministerstwa Finansów, w formie elektronicznej, dane ze sprawozdań i wniosków oraz oryginały sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych oraz wniosków.

<sup>21</sup> Z dniem 1 stycznia 2002 r. rozpoczęło działalność 7 nowych powiatów, 15 związków międzygminnych.

- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków oraz skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków i opłat, stanowiących dochód budżetu gminy,
- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków,
- stosowania klasyfikacji budżetowej niewłaściwej dla danego szczebla jst,
- wykazywania danych w niewłaściwych rubrykach,
- błędów rachunkowych i formalnych (np. nieprawidłowe liczby kontrolne, błędne symbole funduszy).

W 2002 r. izby skontrołowały pod względem rachunkowym i formalnym łącznie **11 123 wnioski** gmin o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, w tym 205 dotyczyło korekt (1,8%). W porównaniu z 2001 r. liczba zbadanych przez izby wniosków wzrosła o 9,0%. Korekty wniosków dotyczyły głównie:

- błędnego wyliczenia przez gminy skutków ustawowych ulg i zwolnień,
- wykazywania rocznych skutków ustawowych ulg i zwolnień w podatku od środków transportowych oraz obniżenia opłaty eksploatacyjnej,
- błędów rachunkowych i formalnych.

Wyniki kontroli sprawozdań i wniosków w latach 2001 i 2002 przedstawiono poniżej.

Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski gmin o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień zbadane w latach 2001 i 2002

Rodzaj sprawozdania	2001			2002		
	Ogółem	w tym skorygowane	3:2 %	Ogółem	w tym skorygowane	6:5 %
1	2	3	4	5	6	7
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>98 355</b>	<b>11 925</b>	<b>12,1</b>	<b>120 931</b>	<b>13 509</b>	<b>11,2</b>
sprawozdania budżetowe jst	88 157	11 647	13,2	109 808	13 304	12,1
wnioski o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone (...)	10 198	278	2,7	11 123	205	1,8

Od 2002 r. został wprowadzony obowiązek sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych<sup>22</sup>. Jednostkami zobowiązanymi do sporządzania sprawozdań w zakresie własnych należności a także zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji i przekazywania ich organom założycielskim lub nadzorującym są m.in. fundusze celowe posiadające osobowość prawną, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego, będące dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym, na podstawie ww. sprawozdań sporządzają sprawozdania zbiorcze, które przekazują do

<sup>22</sup> Rodzaje sprawozdań oraz zasady ich sporządzania zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 148, poz.1653). Przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do sporządzania sprawozdań za okresy sprawozdawcze, poczynając od sprawozdań kwartalnych za IV kwartał 2001 r.

regionalnych izb obrachunkowych w formie elektronicznej oraz dokumentu. Ilość i rodzaje zbadanych 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 2002 r.

Rodzaj sprawozdania	Liczba jst składających sprawozdania	Liczba zbadanych sprawozdań
<b>Rb - Z Sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji</b>		
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	816	3 269
- samorządowych instytucji kultury	1 578	6 330
- funduszu celowego posiadającego osobowość prawną	137	551
- samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	134	554
- zbiorczo jednostek nadzorujących lub założycielskich	1 706	7 416
<b>Rb - N Sprawozdanie o stanie należności</b>		
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	811	3 224
- samorządowych instytucji kultury	1 587	6 338
- funduszu celowego posiadającego osobowość prawną	135	547
- samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	134	550
- zbiorczo jednostek nadzorujących lub założycielskich	1 708	7 413

Na podstawie otrzymanych sprawozdań izby sporządziły sprawozdania zbiorcze, według rodzaju jednostki i przekazały do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej i dokumentu. W ogólnej liczbie skontrolowanych sprawozdań korekty stanowiły około 2 %. Stwierdzone przez izby, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań, nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazywania danych dotyczących należności oraz zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, a nie danego podmiotu,
- niezgodności danych ze sprawozdań przekazanych w formie elektronicznej z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach sporządzonych w formie dokumentu,
- niewłaściwego wypełniania rubryk,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań zbiorczych,
- wykazywania, w części dotyczącej uzupełniających danych o kredytach i pożyczkach zagranicznych, pożyczek i kredytów w walucie polskiej,
- błędów formalnych (nieprawidłowy numer statystyczny jst, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, nie wskazanie jakiego okresu sprawozdawczego dotyczy sprawozdanie) oraz błędów rachunkowych,
- sporządzania sprawozdań z funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej (gminnych i powiatowych),
- sporządzania sprawozdań przez podmioty nie będące samorządowymi osobami prawnymi.

### **3.3. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe**

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

W 2002 r. do izb wpłynęło łącznie 451 pism zarzucających naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących pisma, z czego:

- 107 dotyczyło działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- 344 dotyczyło działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego bądź samorządowych jednostek organizacyjnych.

#### **Skargi dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego**

Spośród pism dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jedno stanowiło skargę na radę powiatu, której zarzucono brak podjęcia uchwały w 2002 r. w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, co spowodowało przekazywanie zaniżonej dotacji. W wyniku rozpatrzenia skargi izba wskazała radzie konieczność dopełnienia obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>23</sup>.

W pozostałych (106) pismach skarżący wskazując nieprawidłowości w działaniu organu stanowiącego wnioskowali jednocześnie o unieważnienie uchwał podjętych przez te organy, przy czym zarzuty zawarte w 11 pismach dotyczyły spraw objętych właściwością nadzorczą wojewody. W skargach podlegających rozpatrzeniu przez izby wnoszący formułowali zarzuty w zakresie:

- 1) naruszenia trybu podejmowania uchwał - 18 pism, które w szczególności dotyczyły:
  - naruszenia przepisów prawa w tym postanowień statutowych odnośnie powiadamiania radnych o terminie sesji rady, wymogów formalnych projektów uchwał,
  - podjęcia uchwały mimo braku quorum,
  - nie przedstawienia radnym zmienionej informacji o stanie mienia komunalnego,
  - nieprawidłowości ustalania porządku obrad sesji,
  - głosowania jawnego w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi mimo iż statut przewidywał głosowanie tajne,
  - przekazanie organowi nadzoru uchwał o treści innej niż uchwalona na sesji rady,
  - podpisania przez przewodniczącego rady powiatu dwóch uchwał o innej treści niż faktycznie podjęte na sesji,
  - naruszenia prawa polegającego na nie poddaniu pod głosowanie zgłoszonych przez klub radnych poprawek podczas uchwalania budżetu,
  - braku opinii izb rolniczych przy podejmowaniu uchwał podatkowych;
- 2) określania wysokości dotacji (9 pism),

<sup>23</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329, z późn. zm.

- 3) uchwał podejmowanych w sprawie określenia stawek podatków i opłat lokalnych (9 pism), które w szczególności dotyczyły:
    - ustalenia zbyt wysokich stawek,
    - pobierania opłaty targowej obok opłat za korzystanie z urządzeń targowych,
    - opodatkowania przyczep łącznie z dopuszczalną masą całkowitą samochodu ciężarowego;
  - 4) uchwał w sprawie udzielenia absolutorium - 11 pism, które głównie dotyczyły niżej wymienionych zastrzeżeń do sprawozdania z wykonania budżetu za 2001 r.:
    - przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2001 r. i udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu mimo, że komisja rewizyjna została powołana niezgodnie z prawem,
    - nie udzielenia głosu radnemu na sesji absolutoryjnej podczas dyskusji nad sprawozdaniem z wykonania budżetu,
  - 5) uchwał w sprawie uchwalenia budżetu - 17 pism, które m. in. dotyczyły stwierdzenia nieważności uchwał budżetowych w części odnoszącej się do upoważnienia zarządu do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy bez określenia celów, na jakie te zobowiązania miały być zaciągnięte,
  - 6) innych uchwał podejmowanych przez rady - 31 pism, które dotyczyły w szczególności zaciągnięcia zobowiązań, podejmowania nowych zadań inwestycyjnych.
- Powyższe pisma były kierowane zarówno przez osoby prawne jak i osoby fizyczne, w tym przez 43 radnych<sup>24</sup>.

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

Do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły 344 skargi na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w tym 326 na działalność zarządów gmin, 17 na działalność zarządów powiatów i 1 na działalność marszałka województwa. Zgodnie z przepisem art. 231 Kpa skargi zostały przekazane do rozpatrzenia organom właściwym, tj. odpowiednio radom gmin, powiatów oraz sejmikowi województwa. Zakres przedmiotowy skarg obejmował w szczególności:

- nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych - 96,
- niegospodarność w zarządzaniu mieniem komunalnym - 75,
- sprawy z zakresu podatków i opłat lokalnych - 39,
- niewłaściwą realizację wydatków i dochodów budżetowych - 20,
- wykorzystanie dotacji i subwencji niezgodnie z przeznaczeniem - 13,
- wielkości zadłużenia jst - 9,
- inne zadania własne realizowane przez organy wykonawcze jst - 92.

<sup>24</sup> Należy przy tym wskazać, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny - postanowienie z dnia 25.05.1992 r. sygn.akt SA/Wr 601/92 - korzystanie z praw radnego nie obejmuje uprawnień do zaskarżania uchwał rady gminy w trybie art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Radnemu nie przysługuje legitymacja do wniesienia skargi na uchwały organów stanowiących j.s.t., których legalność albo celowość kwestionuje. Jak zauważa NSA „odmienne stanowisko prowadziłoby do niedopuszczalnego rozstrzygnięcia za pomocą procedur sądowych i nadzorczych sporów między radnymi lub grupami radnych o kształt uchwał podejmowanych przez radę zamiast stosowania jedynie właściwych w tej materii mechanizmów funkcjonowania organów przedstawicielskich”.

Powyższe skargi kierowały zarówno osoby prawne jak i osoby fizyczne, w tym 27 radnych i 4 posłów. Wszystkie informacje zawarte w skargach a dotyczące spraw finansowych stanowiły materiał wykorzystywany w przeprowadzanych przez izby kontrolach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

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

Przekazywanie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych normuje przepis art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i § 2 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania. Przepisy te stanowią odpowiednio, że **informacje** o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych przez izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (ustawa) oraz że prezes izby przekazuje Prezesowi Rady Ministrów i właściwym organom **uchwały** zawierające informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych na zadania własne i zlecone gminom oraz dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiaty i województwa samorządowe na podstawie odrębnych ustaw (rozporządzenie). W związku z powyższym, informacje prezesów izb były przekazywane do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, jak i do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w różnych postaciach (uchwał kolegium, informacji, wyciągów z protokołów kontroli).

#### **Naliczanie subwencji**

W 2002 r. izby, w wyniku kontroli gospodarki finansowej gmin, stwierdziły nieprawidłowości w zakresie danych, wpływających na wysokość naliczania kwoty wyrównawczej części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin, wykazywanych w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych przez gminy ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków - w 88 jednostkach.

Nieprawidłowości w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków stwierdzono w 59 gminach, z tego:

- zaniżenia na łączną kwotę 428 516 zł w 33 gminach,
- zawyżenia na łączną kwotę 365 675 zł w 26 gminach.

Natomiast nieprawidłowości w zakresie skutków udzielonych przez gminy ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień oraz zaniechania poboru podatków stwierdzono w 87 gminach, z tego:

- zaniżenia na kwotę 970 180 zł w 56 gminach,
- zawyżenia na kwotę 688 235 zł w 31 gminach.

W zakresie danych, przedkładanych we wnioskach o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w ustawach

o podatku rolnym, o podatku leśnym, o jednostkach badawczo- rozwojowych i o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz obniżenia opłaty eksploatacyjnej na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze, na podstawie których ustalana jest wysokość kwot rekompensujących utracone dochody z wymienionych tytułów - nieprawidłowości stwierdzono w 15 gminach, z tego:

- zaniżenia utraconych dochodów w 4 jednostkach na kwotę 125 950 zł,
- zawyżenia utraconych dochodów w 11 jednostkach na kwotę 44 986 zł.

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

Zawiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach zostały przekazane przez prezesów izb do:

- Prezesa Rady Ministrów - zawiadomienie o 2 przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości,
- Ministra Finansów - zawiadomienie o 53 przypadkach nieprawidłowości,
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - zawiadomienie o 9 przypadkach nieprawidłowości.

### **Rozliczanie dotacji celowych**

W zakresie rozliczania dotacji celowych na zadania własne i zlecone gminom oraz dotacji z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiaty i województwa samorządowe na podstawie odrębnych ustaw, w wyniku kontroli izby stwierdziły w 2002 r. nieprawidłowości w 4 jednostkach samorządu terytorialnego. Nieprawidłowości dotyczyły 8 dotacji wykonanych w łącznej kwocie 734 964 zł, z czego dotacje w kwocie 122 362 zł (tj. 16,6%) zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach zostały przekazane przez prezesów izb Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz odpowiednio wojewodom, natomiast w jednym województwie informację przekazano również zarządowi województwa.

## **4. Działalność opiniodawcza**

### **4.1. Zakres działalności opiniodawczej**

Zakres działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych w 2002 r. nie uległ zmianie i obejmował 9 rodzajów opinii w sprawach określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 49 i 115 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowy zakres i rodzaje wydanych opinii przedstawia **tabela 8**.

Opinie wydawane są przez działające w izbach składy orzekające. Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby.

Opinie o sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z odrębnymi sprawozdaniem z wykonania planów finansowych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przekazanych ustawowo jak również z wykonania zadań wykonywanych na podstawie

porozumień z organami administracji rządowej i porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego wydawane były w zdecydowanej większości łącznie, w postaci jednej opinii składu orzekającego.

Wydanie przez izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże zarząd jednostki zobowiązany jest, przed uchwaleniem budżetu, przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu tej jednostki wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.

O negatywnych opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej przekazywanych ustawowo, prezes izby jest zobowiązany poinformować wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Negatywną opinię o sprawozdaniu z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego prezes izby przekazuje organom stanowiącym tych jednostek<sup>25</sup>.

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

Składy orzekające izb wydały w 2002 r. **18 180 opinii**, o 255 (1,3%) mniej niż w 2001 r., z tego:

- 14 986 (82,4%) to opinie pozytywne (w 2001 r. - 81,5% wydanych opinii),
- 3 112 (17,1%) to opinie pozytywne z uwagami (w 2001 r. - 17,9%),
- 82 (0,4%) to opinie negatywne (w 2001r. - 0,6%).

W 2002 r., w porównaniu z 2001 r., wzrósł udział opinii pozytywnych z 81,5% do 82,4% ogółu wydanych opinii. Zmniejszył się udział opinii pozytywnych z uwagami - z 17,9% do 17,1% i opinii negatywnych - z 0,6% do 0,4%. Tendencja ta utrzymuje się od kilku lat, należy więc uznać, że dokumenty przedstawiane do opiniowania z roku na rok są bardziej poprawne. Wśród wydanych 82 opinii negatywnych, najwięcej, bo 30,5%, dotyczyło wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium. Natomiast opinie pozytywne z uwagami w największym stopniu (43,6%) dotyczyły projektów budżetów.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2001 i 2002, z wyszczególnieniem rodzajów wydanych opinii i w podziale na rodzaje jednostek samorządu terytorialnego prezentuje **tabela 8**.

**Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami** w wydawanych w 2002 r. opiniach były:

- 1) w opiniach o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek (na 2 483 wydane opinie, 57 zawierało uwagi, negatywnych było 10):
  - obciążenie budżetu zaciąganą pożyczką lub kredytem, które powodowało naruszenie zasad określonych w art. 113 ustawy o finansach publicznych bądź łączne zadłużenie jednostki naruszało granicę długu określoną w art. 114 ww. ustawy,

<sup>25</sup> Prezesi izb, realizując ten obowiązek, powiadamiali właściwych wojewodów i Ministra Finansów o negatywnych opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2001 r. i za I półrocze 2002 r., przysyłając kopię negatywnych opinii. Nie było natomiast negatywnych opinii o sprawozdaniach z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jst; nie było więc konieczności powiadamiania organów stanowiących jednostek samorządowych.

- rozbieżności między wysokością zaciąganej pożyczki a wysokością wydatków, na które zaciągane było zobowiązanie lub zaciąganie zobowiązań na zadania nie ujęte w planie wydatków budżetowych albo w kwocie wyższej niż planowany deficyt,
  - rozbieżności między wysokością pożyczki lub kredytu planowanego do zaciągnięcia przez zarząd a wysokością zobowiązania określonego przez radę,
  - niewłaściwe wskazanie źródeł sfinansowania zaciąganych zobowiązań,
  - w prognozie spłat zaciąganych pożyczek lub kredytów nie uwzględniono wszystkich zobowiązań (np. planowanych obligacji komunalnych);
- 2) w opiniach o przedkładanych projektach budżetów (wśród 2 947 wydanych opinii, 1 361 zawierało uwagi, negatywnych było 20):
- brak spójności projektu uchwały budżetowej z załącznikami (np. rozbieżność kwot zaplanowanych na wydatki inwestycyjne, dotacje, zadania realizowane w drodze porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego),
  - niepełna informacja o stanie mienia komunalnego (załączona informacja nie spełniała wymogów określonych w art. 120 ustawy o finansach publicznych),
  - brak wskazania lub nieprawidłowe wskazanie źródła sfinansowania deficytu budżetowego, błędy w wyliczeniu wysokości deficytu,
  - brak wyodrębnienia w strukturze wydatków ustawowo wskazanych rodzajów wydatków bieżących (na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, wydatków na obsługę długu publicznego, itd.),
  - zaplanowanie wydatków na zadania nie należące do zadań gminy (np. na postęp biologiczny w rolnictwie, promocję zdrowia),
  - niezgodność projektu uchwały budżetowej z uchwałą rady w sprawie procedury uchwalania budżetu,
  - brak wyodrębnienia w projekcie budżetu dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleczanych ustawowo,
  - nieprawidłowości w ustalaniu dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (np. nie określono ich podmiotowego lub przedmiotowego charakteru, zaplanowano dotacje na działalność statutową stowarzyszenia spoza sektora finansów publicznych bez określenia zadań, na które są one przeznaczone, zaplanowano dotacje w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych dla jednostek organizacyjnych gminy, nie określono zakresu i kwot dotacji dla zakładów budżetowych),
  - zaplanowane dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu nie zostały w całości przeznaczone na realizację zadań związanych z gminnym programem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bądź zostały przeznaczone na zadania, które wykraczają poza zakres zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
  - nie zaplanowano lub zaplanowano w wysokości niższej niż 2% odpis od wpływów z podatku rolnego na rzecz izb rolniczych,
  - zastosowanie nieaktualnej lub błędnej klasyfikacji budżetowej,
  - niewłaściwe zapisy dotyczące terminu wejścia w życie uchwały budżetowej i sposobu jej ogłoszenia;
- 3) w opiniach o przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze (na 2 957 wydanych opinii, 753 zawierało uwagi, negatywnych było 8):

- informacja o przebiegu wykonania budżetu była niezgodna z uchwałą rady w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,
  - rozbieżności między kwotami wynikającymi z uchwał budżetowych a sprawozdaniami statystycznymi i informacją opisową ,
  - brak informacji i objaśnień dotyczących znacznych odchyleń od planu w realizacji dochodów i wydatków w niektórych pozycjach budżetu,
  - przekroczenia planowanych wydatków w niektórych pozycjach budżetu,
  - niezgodność kwot dotacji i subwencji oraz wysokości udziałów w podatkach z danymi przekazanymi przez dysponenta,
  - brak odniesienia do realizacji planów funduszy celowych, środków specjalnych, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zadań wynikających z zawartych porozumień między jednostkami samorządowymi,
  - brak objaśnień dotyczących zobowiązań wymagalnych,
  - wykazane w sprawozdaniach kwoty wykonanych wydatków oraz zobowiązań przekraczały kwotę zaangażowania,
  - wypłacenie wynagrodzeń bez jednoczesnego odprowadzenia składek ZUS i Funduszu Pracy,
  - nie dokonanie wpłat na rzecz izb rolniczych, przy jednoczesnym wykonaniu dochodów z tytułu podatku rolnego,
  - błędy w klasyfikacji budżetowej, błędy formalne i rachunkowe;
- 4) w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2001 rok (wydano 3 159 opinii, z których 723 zawierało uwagi, 6 było negatywnych), poza nieprawidłowościami wymienionymi w punkcie 3, odnotowano:
- sporządzenie sprawozdania w szczególności innej niż określona przepisami art. 136 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
  - zadłużenie jednostki przekraczające granice określone przepisami,
  - wykonanie wydatków na realizację programu przeciwdziałania alkoholizmowi w kwocie niższej niż dochody uzyskane z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
  - występujące zobowiązania wymagalne z tytułu nieodprowadzonych składek na ZUS i Fundusz Pracy,
  - finansowanie wydatków nie mieszczących się w granicach zadań własnych jednostki,
  - dotacje dla zakładów budżetowych przekraczające 50% ich wydatków,
  - brak informacji dotyczących wskazania źródeł przychodów przeznaczonych na pokrycie deficytu,
  - brak informacji dotyczących wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,
- 5) w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z 2 931 wydanych opinii, 107 zawierało uwagi, negatywnych było 25):
- brak uzasadnienia wniosku o nieudzielenie absolutorium zarządowi,
  - sformułowanie wniosku w oparciu o kryteria niezwiązane z wykonywaniem budżetu,
  - komisja rewizyjna pozytywnie oceniła wykonanie budżetu a wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium,
  - zarzuty pod adresem zarządu były bezzasadne (np. komisja rewizyjna błędnie wyliczyła zadłużenie budżetu jednostki, zarzuciła zarządowi niewykonanie

- inwestycji w sytuacji, gdy o terminie i nakładach na te inwestycje zdecydowała rada w uchwałach, domagała się informacji będących tajemnicą skarbową),
- formalne błędy wniosku (brak podpisów, niewłaściwy adresat wniosku, itp.);
- 6) w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozy kształtowania się długu publicznego (wydano 3 629 takich opinii, z czego 111 zawierało uwagi, negatywnych było 13):
- przekroczenie dopuszczalnych limitów zadłużenia<sup>26</sup>,
  - w prognozowanej kwocie długu nie uwzględniono wszystkich zobowiązań (zaciąganych kredytów, pożyczek, zobowiązań wymagalnych, planowanych emisji obligacji komunalnych) oraz całego okresu spłaty zobowiązań,
  - w budżecie nie zaplanowano wydatków z tytułu odsetek od kredytów,
  - nieprawidłowe określenie wysokości deficytu budżetowego,
  - brak wskazania lub nieprawidłowe wskazanie źródła pokrycia deficytu,
  - zaplanowanie nierealnie wysokiego wzrostu dochodów w przyszłych latach,
  - rozbieżności między danymi przedstawionymi w prognozie kwoty długu a danymi wynikającymi z uchwał budżetowych i sprawozdawczości.

Ponadto wydano 74 opinie o zamiarze emisji papierów wartościowych - wszystkie były pozytywne, bez uwag.

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

Odwołanie od opinii o sprawozdaniach z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz od opinii o wnioskach komisji rewizyjnych składa **organ stanowiący jednostki**; odwołanie od opinii w pozostałych sprawach - **zarząd**.

W 2002 r. od opinii wydanych przez składy orzekające izb wniesiono 15 odwołań, co stanowiło 0,08% ogółu opinii (w 2001 r. - 21 odwołań), z tego:

- 6 odwołań od opinii o projektach budżetów,
- 3 odwołania od opinii o możliwości spłaty kredytu,
- 2 odwołania od opinii o wnioskach komisji rewizyjnych,
- 2 odwołania od opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozie długu,
- 1 odwołanie od opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,
- 1 odwołanie od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu.

W wyniku rozpatrzenia wniesionych odwołań:

- w 6 przypadkach odwołanie uwzględniono w całości i zmieniono opinie na pozytywne,
- w 5 przypadkach opinię składu orzekającego utrzymano w mocy,
- 4 odwołania zostały uwzględnione w części.

---

<sup>26</sup> Łączna kwota przypadających do spłaty w roku budżetowym rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami naruszała przepisy art. 113 ustawy o finansach publicznych bądź łączna kwota długu na koniec roku powodowała naruszenie przepisów art. 114 ww. ustawy,

## 5. Działalność informacyjna i szkoleniowa

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

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

Działalność informacyjna i szkoleniowa realizowana jest poprzez organizowanie szkoleń i seminariów, wydawanie biuletynów i informatorów oraz bieżące udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów finansowych, zwłaszcza w zakresie prawidłowości opracowywania uchwał budżetowych i innych podejmowanych przez organy jst.

### 5.1. Działalność szkoleniowa

W 2002 r. izby przeprowadziły **347 szkoleń**, w których uczestniczyło łącznie **20 940 osób**. Od 1993 r. liczba szkoleń, organizowanych przez izby i liczba uczestników, wzrosła ponad dwukrotnie.

Szkolenia radnych i pracowników jednostek samorządowych w 2002 r.

Lata	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1	2	3	4	5	6	7
1993	174	9 715	142	8 015	32	1 700
2001	352	21 228	259	16 342	93	4 886
<b>2002</b>	<b>347</b>	<b>20 940</b>	<b>271</b>	<b>16 516</b>	<b>76</b>	<b>4 424</b>

Uczestnikami szkoleń byli przewodniczący i członkowie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, członkowie zarządów, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, skarbnicy, pracownicy referatów podatkowych, służb finansowo-księgowych, główni księgowi i kierownicy jednostek organizacyjnych oraz członkowie komisji przetargowych.

Tematyka szkoleń uwzględniała potrzeby pracowników samorządowych i obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności:

- procedurę absolutoryjną i zadania komisji rewizyjnych w procesie absolutorium,
- zmiany w przepisach mających wpływ na gospodarkę finansową, m.in. ustawy o rachunkowości, o zamówieniach publicznych, o podatkach i opłatach lokalnych, o finansach publicznych, ordynacja podatkowa, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,

- opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu jst ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zadłużenia,
- praktykę orzeczniczą w zakresie sprawowanego nadzoru oraz wydawania decyzji administracyjnych,
- sprawozdawczość budżetową ze szczególnym uwzględnieniem sprawozdań o długi publicznym,
- kontrolę gospodarki finansowej jst, w tym kontrolę wewnętrzną, zewnętrzną i audyt,
- nowe zasady rachunkowości budżetowej (plany kont, ewidencję i księgi rachunkowe, ewidencję podatku VAT) w jst,
- zasady udzielania dotacji z budżetu jst,
- zmiany zasad działania organów gmin wprowadzone ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta,
- dopuszczalność udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców,
- jawność działalności jst w świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- fundusze pomocowe.

Wykładowcami na szkoleniach byli prezesi i zastępcy prezesów, członkowie kolegium, naczelnicy wydziałów i inspektorzy regionalnych izb obrachunkowych, pracownicy Ministerstwa Finansów, Urzędu Zamówień Publicznych, urzędów wojewódzkich, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższej Izby Kontroli, Stowarzyszenia Głównych Księgowych, samorządowych kolegiów odwoławczych oraz pracownicy naukowci.

Większość szkoleń prowadzona była metodą wykładów, część z nich, w szczególności dotycząca sprawozdawczości, uzupełniana była zajęciami praktycznymi w formie ćwiczeń. Uczestnicy szkoleń otrzymywali również materiały przygotowywane przez wykładowców.

## **5.2. Działalność informacyjna**

W 2002 r., działalność informacyjna prowadzona była poprzez poszczególne izby, w ramach wspólnych przedsięwzięć oraz przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych tak w formie bezpośredniej jak i korespondencji, wydawnictw i za pośrednictwem witryn internetowych. Działalność tę stanowiły bezpośrednie odpowiedzi na pytania dotyczące gospodarki finansowej jst, udzielane przez inspektorów w toku kontroli, podczas wizyt w izbach przedstawiciele samorządu lub szkoleń, a także pisemne wyjaśnienia, interpretacje, często publikowane na łamach biuletynów lub na stronach www.

Najwięcej odpowiedzi oraz wyjaśnień izb dotyczyło pytań z gmin z zakresu stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, o samorządzie gminnym, o zamówieniach publicznych oraz ustaw podatkowych.

W biuletynach i informatorach, wydawanych przez poszczególne izby publikowano - obok własnych interpretacji i informacji oraz analiz wykonania budżetów jst i ogólnych opracowań wskazujących na nieprawidłowości stwierdzone w ramach działalności nadzorczej i kontrolnej izb - interpretacje, wyjaśnienia Ministerstwa Finansów i innych ministerstw i instytucji oraz wybrane orzecznictwo w sprawach samorządowych Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydawnictwa te przekazywano do jst objętych nadzorem danej izby oraz do niektórych ministerstw i instytucji. Udostępniano je także zainteresowanym pracownikom naukowym i studentom.

Działalność informacyjna izb realizowana była również poprzez publikowanie materiałów w dwumiesięczniku regionalnych izb obrachunkowych „**Finanse Komunalne**”, poświęconym problematyce gospodarki finansowej jst i związanej z tym działalności nadzorczej i kontrolnej izb. Rozstrzygnięcia nadzorcze izb były także publikowane w kwartalniku „**Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych**” wydawanym we współpracy z kolegiami odwoławczymi i wojewodami, a opracowania tematycznie związane z problematyką samorządową, w szczególności z zagadnieniami finansów publicznych, również w innych czasopismach, np. we „Wspólnocie” oraz w prasie lokalnej.

Ponadto, działalność informacyjna była prowadzona za pośrednictwem stron internetowych poszczególnych izb oraz witryny [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Zamieszczano na nich wyjaśnienia dotyczące gospodarki finansowej jst, informacje z działalności izb oraz biuletyny i informatory wydawane przez izby a także stanowiska KR RIO w sprawach objętych nadzorem i kontrolą. W 2002 r. udostępniony został nowy dział, obejmujący teksty pism i interpretacji ministerstw, teksty orzeczeń NSA oraz nowe akty prawne. Dział ten jest uzupełniany i rozszerzany w zakresie publikowanych materiałów i udostępnianych funkcji.

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

W 2002 r. zarówno poszczególne izby jak i KR RIO<sup>27</sup>, poza zadaniami ustawowymi, realizowały również zadania polegające na opracowaniu specjalistycznych analiz, sporządzaniu i przedstawianiu informacji prezentujących różne zagadnienia z zakresu finansów komunalnych zarówno o znaczeniu ogólnokrajowym jak i lokalnym. Analizy opracowywane były w oparciu o dane pozyskiwane przez izby w wyniku badań ankietowych przeprowadzanych wśród wszystkich lub wybranych jednostek samorządu terytorialnego a także dane ze sprawozdań budżetowych.

Opracowania i zebrane informacje przedstawiane były między innymi: Sejmowi RP, Ministrowi Finansów, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Najwyższej Izbie Kontroli, parlamentarzystom, wojewodom, marszałkom województw, izbom rolniczym, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, także innym podmiotom i instytucjom.

Do najważniejszych opracowań i analiz wykonanych i przedstawionych przez izby w 2002 r. należały:

- 1) opracowanie dotyczące wyników kontroli przeprowadzonych przez Izby w 2002 r. na wniosek Komisji Kontroli Państwowej Sejmu RP;
- 2) informacja o wydatkach jednostek samorządu terytorialnego w 2001 r. związanych z działalnością kościołów i związków wyznaniowych. Informacje z jednostek samorządu terytorialnego zebrane zostały na wniosek Kancelarii Sejmu;
- 3) opracowanie dotyczące przyporządkowania odpowiedniej klasyfikacji budżetowej wydatków jst kategoriom interwencji funduszy strukturalnych. Opracowanie sporządzone

<sup>27</sup> Współpracę izb z organami państwa i innymi instytucjami koordynowaną przez KR RIO przedstawiono w części I rozdział 10 Sprawozdania... .

- zostało na wniosek Ministra Finansów w związku z negocjacjami prowadzonymi z Unią Europejską w sprawie ustalenia Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF) dla Polski;
- 4) informacja o planowanych wydatkach budżetów województw samorządowych na 2003 rok na kulturę fizyczną i sport. Informacja opracowana została na wniosek Ministra Finansów;
  - 5) informacja o podatkach i opłatach lokalnych w 2002 r., służąca opracowaniu projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz projektów aktów prawnych towarzyszących ustawie. Informacje z jst zebrane zostały na wniosek Ministerstwa Finansów;
  - 6) informacja o samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych, których wykonane w 2001 roku przychody lub wydatki przekroczyły kwotę 7 216 tys. zł. Informacje z poszczególnych jst zebrane zostały na wniosek Ministerstwa Finansów na potrzeby opracowywanego projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie określenia kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego oraz terminu, w ciągu którego jednostki będą zobowiązane do rozpoczęcia audytu wewnętrznego;
  - 7) informacja o planowanych i wykonanych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 r. wydatkach na ochronę zdrowia. Informacja opracowana została na wniosek Instytutu Badań i Informacji Szpitalnych;
  - 8) informacja w zakresie danych do sprawozdania z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która zgodnie z art. 20 tejże ustawy przedstawiana jest przez Radę Ministrów Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej<sup>28</sup>. Informacje sporządzone zostały przez poszczególne izby dla Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Ponadto, izby opracowały i przekazały dane liczbowe oraz informacje opisowe dla organów i instytucji o zasięgu regionalnym, w tym dla wojewodów, marszałków województw samorządowych, starostów, zarządów izb rolniczych, parlamentarzystów, wyższych uczelni i dzienników lokalnych. Opracowania dotyczyły głównie wybranych dochodów i wydatków, realizacji budżetu i poziomu zadłużenia jst.

## **7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

### **7.1. Wnioski o ukaranie**

W 2002 r. do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych działających przy regionalnych izbach obrachunkowych wpłynęło łącznie **1 865 wniosków o ukaranie**. Z tej liczby, 1 622 wnioski złożyli rzecznicy dyscypliny finansów

<sup>28</sup> Dane dotyczyły kontroli gospodarki finansowej związanej z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 r. zadań wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w tym o:  
– wysokości środków finansowych uzyskanych przez gminy z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,  
– wysokości środków finansowych faktycznie wykorzystanych przez gminy na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

publicznych, 111 wniosków złożyli prezesi regionalnych izb obrachunkowych, 131 Najwyższa Izba Kontroli i 1 wniosek złożył Minister Finansów. Czyny, o których mowa we wnioskach popełnione zostały w latach 2000 - 2002.

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

Podmioty składające wnioski o ukaranie w latach 1999 - 2002

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

W 2002 r. liczba wniosków skierowanych do komisji orzekających zmalała o **424** w stosunku do roku 2001. Dotyczy to zarówno wniosków skierowanych przez rzeczników jak i inne organy.

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

W 2002 r. komisje orzekające rozstrzygnęły sprawy dotyczące **1 978 czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych**. Z analizy stwierdzonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych wynika, że najliczniejszą grupę stanowią nadal następujące naruszenia:

- naruszenie zasad, form lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych - 827,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych - 281,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet - 134,
- zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym - 130,
- wypłacenie wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia składek lub świadczeń - 130,
- wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej - 129,
- dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie - 113.

Stwierdzone rodzaje naruszeń dyscypliny budżetowej w latach 1993 - 1998 oraz dyscypliny finansów publicznych w latach 1999 - 2002

Lp	Wyszczególnienie	Lata									
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	<b>Ogółem:</b>	169	934	1 669	1 487	1 807	2 147	1 254	2 228	2 405	<b>1 978</b>
1.	Zaniechanie ustalenia należności jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych	16	44	53	48	47	25	24	66	65	<b>74</b>
2.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych	90	427	679	447	447	411	208	746	495	<b>281</b>
3.	Przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian w budżecie lub planie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej lub funduszu celowego	7	33	94	34	27	19	6	23	10	<b>4</b>
4.	Niezdadne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej oraz dotacji z budżetu lub z funduszu celowego	12	25	33	20	34	20	25	39	56	<b>49</b>
5.	Niezdadne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu celowego	1	0	2	4	1	0	3	6	7	<b>3</b>
6.	Niedokonanie pełnych i terminowych wpłat do budżetu przez zakład budżetowy lub gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej	0	4	12	17	19	7	5	19	16	<b>16</b>
7.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet	4	42	61	117	62	60	99	103	112	<b>134</b>
8.	Wypłacenie wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek bez opłaty składek	4	98	274	370	357	695	183	98	127	<b>130</b>
9.	Naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu	x	x	x	x	x	x	14	7	15	<b>35</b>
10.	Przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce	2	20	18	11	6	12	1	18	56	<b>42</b>
11.	Zwłoka w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodująca uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie	x	x	x	x	x	x	5	24	77	<b>113</b>
12.	Naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych	0	0	3	20	389	588	431	732	962	<b>827</b>
13.	Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym	33	241	419	298	235	190	158	190	226	<b>130</b>
14.	Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową	0	0	21	101	167	111	59	138	146	<b>129</b>
15.	Zaniechanie zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	0	0	0	0	16	9	1	14	17	<b>8</b>
16.	Winni z art. 138 ust.2	x	x	x	x	x	x	32	5	18	<b>3</b>

Z zestawienia tego wynika, że w 2002 r. wzrosła liczba naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 1, pkt 7, pkt 9, pkt 11. Zmniejszyła się w sposób znaczny liczba naruszeń polegających na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Natomiast nie stwierdzono naruszeń dotyczących:

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

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

Skutki finansowe niektórych rodzajów naruszeń dyscypliny finansów publicznych

Czyn z art. 138 ust. 1		Liczba winnych	Liczba wniosków	Kwota w zł
pkt 1	a) zaniechanie ustalenia należności, w tym:	36	28	924 951
	- Skarbu Państwa	3	3	4 239
	- j.s.t.	33	25	920 712
pkt 1	b) ustalenie lub dochodzenie należności w wysokości niższej od należnej	32	32	555 788
pkt 1	c) niezgodne z przepisami jej umorzenie	5	3	9 896
pkt 1	d) dopuszczenie do przedawnienia	4	4	21 683
pkt 3	przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian w tym:	4	4	165 885
	a) w budżecie	-	-	-
	b) w planie finansowym jednostki	4	4	165 855
pkt 4	niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych otrzymanych:	51	45	5 387 450
	a) z rezerwy budżetowej	4	4	253 933
	b) z dotacji z budżetu	38	34	3 279 266
	c) z dotacji z funduszu	9	7	1 854 250
pkt 13	zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji	<b>110</b>	<b>80</b>	<b>22 539 748</b>
	zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji	24	18	-

Kwota odsetek za opóźnienie w zapłacie przypisanych winnym naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 11 w 2002 r. wyniosła ogółem 2 670 778,33 zł.

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

Komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych wydały w 2002 r. łącznie **1 769 orzeczeń**, z tego **o uznaniu winnym 1 439**. Ukarano ogółem 680 osób z tego:

- karą upomnienia - 535 osób,
- karą nagany - 131 osób,
- karą pieniężną - 13 osób,

– karą przewidzianą w art. 147 ust. 1 pkt 4 ustawy - 1 osobę.

Uznano winnymi i odstąpiono od wymierzenia kary – w odniesieniu do 759 osób, a 330 osoby uniewinniono od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisje wydały 55 rozstrzygnięć o umorzeniu postępowania, w tym 10 postanowień o umorzeniu postępowania na skutek przedawnienia orzekania. W porównaniu do 2001 r. liczba wydanych orzeczeń ogółem zmniejszyła się o 531. Prezentuje to poniższe zestawienie.

Rodzaje i liczba orzeczeń wydanych w latach 1993 - 2001

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

Od orzeczeń wydanych przez komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych wniesionych zostało **121 odwołań** do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów, z tego przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych - 21, obwinionych - 100.

Do 31 grudnia 2002 r. Główna Komisja Orzekająca rozpoznała 65 odwołań, z tego:

- 13 zaskarżonych orzeczeń utrzymała w mocy,
- 21 przekazała do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą I instancji,
- 14 obwinionych uniewinniła,
- 3 obwinionych uznała winnymi i odstąpiła od wymierzenia kary,
- 2 obwinionych uznała winnymi i wymierzyła karę nagany,
- wobec 2 obwinionych umorzyła postępowanie,
- wobec 4 obwinionych uchyliła zaskarżone orzeczenie I instancji w części i orzekła w tym zakresie,
- wobec 6 obwinionych pozostawiła środek zaskarżenia bez rozpoznania.

Na dzień 31 grudnia 2002 r. do rozpoznania przez Główną Komisję Orzekającą pozostało 56 odwołań.

#### **7.4. Windykacja należności z tytułu kar pieniężnych i kosztów postępowania**

W 2002 r. komisje orzekające wydały 13 orzeczeń o ukaraniu obwinionych karą pieniężną na łączną kwotę 10 085,92 zł.

Stosowanie do postanowień art. 152 ustawy o finansach publicznych każdy uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych obciążony jest kosztami postępowania. Koszty te określa się w wysokości 10% przeciętnego miesięcznego

wynagrodzenia ogłoszonego przed dniem wydania orzeczenia przez komisję orzekającą przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>29</sup>. W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2002 r. koszty te były ustalone w kwocie 165,48 zł<sup>30</sup>, a od 1 marca 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. w kwocie 175,62 zł<sup>31</sup>. W 2002 r. obwinieni obciążeni zostali kosztami postępowania na łączną kwotę 247 590,92 zł.

Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu Państwa. W 2002 r. - po wezwaniu do zapłaty wpłacone zostały należności z tytułu wymierzonych kar w kwocie 7 695,00 zł i koszty postępowania w kwocie 235 507,57 zł. Wobec 21 osób przewodniczący komisji prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i wyegzekwowali należności z tytułu niewpłaconych kosztów postępowania w kwocie 3 576,14 zł. W 38 przypadkach tytuły wykonawcze skierowane zostały przez przewodniczących komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kar pieniężnych w kwocie 1 654,76 zł, a z tytułu kosztów postępowania w kwocie 5 267,77 zł. Działania te prezentuje poniższe zestawienie.

Rodzaj należności	Wpłaty dobrowolne po wezwaniu do zapłaty		Postępowanie egzekucyjne prowadzone przez przewodniczącego komisji orzekającej		Wnioski egzekucyjne skierowane do urzędu skarbowego	
	Liczba obwinionych	Kwota w zł	Liczba obwinionych	Kwota w zł	Liczba obwinionych	Kwota w zł
Koszty postępowania	1 368	235 507,57	21	3 576,14	37	5 267,77
Kary pieniężne	8	7 695,00	-	-	1	1 654,76

## 8. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

### 8.1. Dochody

W 2002 r. plan dochodów budżetowych, według ustawy budżetowej oraz budżetu po zmianach, w kwocie 683 000 zł został wykonany w kwocie 1 034 909 zł, co stanowiło 151,5 % planu. W porównaniu do 2001 r. wykonane dochody były wyższe o 46 364 zł, tj. o 4,7 %.

Wykonanie dochodów w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawia się następująco:

- § 057 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności” 57 274 zł,
- § 069 „wpływy z różnych opłat” 216 930 zł,
- § 075 „dochody z najmu i dzierżawy...” 60 712 zł,
- § 084 „wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych” 25 358 zł,

<sup>29</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

<sup>30</sup> Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 13 lutego 2001 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2000 r. i w drugim półroczu 2000 r. (M.P. Nr 7 poz. 118).

<sup>31</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2002 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2001 r. i w drugim półroczu 2002 r. (M.P. Nr 8, poz. 155).

- § 092 „pozostałe odsetki” 18 zł,
- § 097 „wpływy z różnych dochodów” 16 418 zł,
- § 242 „... wpływy do budżetu ze środków specjalnych” 658 199 zł.

Głównymi źródłami zrealizowanych dochodów były: wpłaty do budżetu państwa przychodów ze środka specjalnego (658 199 zł); wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (216 930 zł), kary orzeczone wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów (57 274 zł), wpływy za wynajem pomieszczeń (60 712 zł), sprzedaż majątku (25 358 zł), wynagrodzenia dla płatników za terminowe naliczanie i odprowadzanie składek za ubezpieczenia zdrowotne, zwroty z tytułu nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, zwroty za nadmierne zużycie paliwa oraz za rozmowy telefoniczne (16 418 zł). Zrealizowane dochody zostały odprowadzone do budżetu państwa.

## 8.2. Wydatki

Plan wydatków regionalnych izb obrachunkowych, który według ustawy budżetowej na 2002 r. wynosił 72 969 tys. zł, decyzją Ministra Finansów został zwiększony w trakcie roku budżetowego o kwotę 80 tys. zł. Środki te, pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, zostały przeznaczone na pokrycie kosztów wdrożenia we wszystkich izbach *systemu bankowości elektronicznej „enbepe” u dysponenta środków budżetowych i systemu obsługi budżetu państwa*.

Plan wydatków, który na koniec roku budżetowego wyniósł 73 049 tys. zł został wykonany w kwocie 73 040 tys. zł. W porównaniu do 2001 r. wskaźnik dynamiki wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniósł 101,1%, natomiast w ujęciu realnym, skorygowanym o wskaźnik średniorocznej inflacji na poziomie 1,9% - 99,3%.

Budżet izb, po stronie wydatków, realizowany był w granicach kwot określonych w planie finansowym z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Przeniesień wydatków (polegających na zmniejszeniu środków w jednych i zwiększeniu środków w innych paragrafach) dokonano na ogólną kwotę 1 227 tys. zł. Dokonane przeniesienia wynikały z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu. Ostatecznie, struktura wydatków zrealizowanych w 2002 r. była następująca:

- 66,3% - wynagrodzenia osobowe (w 2001 r. - 66,3%),
- 12,7% - pochodne od wynagrodzeń (w 2001 r. - 12,8%),
- 13,7% - wydatki rzeczowe (w 2001 r. - 13,5%), w tym: podróże służbowe - 31,1% (w 2001 r. - 30,3%); pozostałe wydatki rzeczowe dotyczyły przede wszystkim utrzymania w sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszów za lokale użytkowe, zakupu energii, materiałów biurowych i pomocy naukowych oraz podatków i opłat; wydatki na szkolenia, kursy pracowników stanowiły 0,3% ogółu wydatków (w 2001 r. - 0,4%),
- 2,5% - wydatki inwestycyjne (w 2001 r. - 2,6%).

Udział wydatków na szkolenia pracowników i na inwestycje w wydatkach ogółem w latach 1997-2002 obrazuje poniższe zestawienie.

Wydatki na szkolenia pracowników i na inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 1997 - 2002

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

Wydatki na szkolenia pracowników na przestrzeni lat 1997 - 2002 stanowiły znikomy odsetek wydatków ogółem i ulegały systematycznemu obniżaniu. Przeznaczanie coraz mniejszych środków na szkolenia (zwłaszcza od 1999 r.) skutkuje ograniczeniem możliwości podnoszenia merytorycznych i zawodowych kwalifikacji pracowników izb. Powoduje również ograniczenie udziału pracowników w szkoleniach organizowanych przez izby i inne podmioty. Zjawisko to jest niepokojące, zwłaszcza, że zakres zadań a także ich przyrost, w warunkach zmieniających się przepisów prawnych, wymaga systematycznego aktualizowania wiedzy przez pracowników merytorycznych izb. Szkoleniami należy także objąć nowo przyjmowanych pracowników.

Plan wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, według planu po zmianach, w ogólnej kwocie 1 853 tys. zł został wykonany w kwocie 1 850 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu. Wykonanie wydatków inwestycyjnych w porównaniu do roku poprzedniego było niższe o 2,0%.

W 2002 r. środki przeznaczono przede wszystkim na zakupy: zestawów komputerowych, drukarek, kserokopiarek, licencji na programy komputerowe, systemów zarządzania oraz samochodów służbowych. Przeprowadzono niezbędne inwestycje związane z remontami i adaptacją pomieszczeń biurowych. W jednej z izb zmodernizowano centralę telefoniczną, sieć logiczną i energetyczną, wymieniono okna, ocieplono budynek i odnowiono elewację.

Stan zobowiązań na koniec 2002 r. wyniósł ogółem 4 525 tys. zł. Zobowiązania dotyczyły w głównej mierze dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, zakupu energii, materiałów i usług. Zobowiązania wymagalne na koniec okresu sprawozdawczego nie wystąpiły.

W 2002 r., podobnie jak w roku ubiegłym, dwanaście izb prowadziło „gospodarę pozabudżetową” w formie środka specjalnego, z którego finansowana była:

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

Uzyskane w 2002 r. przychody w kwocie 3 295 tys. zł (w 2001 r. - 3 144 tys. zł) stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa oraz odsetki od rachunku bankowego. Poniesione wydatki w kwocie 3 261 tys. zł (w 2001 r.

- 3 112 tys. zł) dotyczyły kosztów związanych z organizacją szkoleń, opracowaniem wydawnictw i materiałów szkoleniowych oraz zakupem sprzętu komputerowego. W 2002 r. izby dokonały, ze środków specjalnych, wpłaty do budżetu państwa 658 tys. zł wykonanych wpływów. Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 112 tys. zł. Dane w zakresie wykonania planu finansowego środków specjalnych w 2002 r. przedstawiono poniżej.

Wykonanie planu finansowego środków specjalnych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	2001			2002			
	Plan	Wykonanie	3:2	Plan	Wykonanie	6:5	6:3
	w tys. zł			w tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Stan środków obrotowych na początek roku	40	46	114,6	78	78	100,0	170,3
w tym:							
- normatywny stan zapasów materiałowych	-	-	-	-	-	-	-
2. Przychody	3 113	3 144	101,0	3 140	3 295	104,9	104,8
3. Wydatki bieżące	2 878	2 929	101,7	2 902	3 028	104,4	103,4
w tym:							
- wpłata do budżetu państwa	553	570	103,1	625	658	105,3	115,5
4. Wydatki majątkowe (paragraf 6100)	191	183	95,8	244	233	95,3	127,3
5. Stan środków obrotowych na koniec roku (poz. 1+2-3-4)	83	78	93,1	71	112	156,4	144,1
w tym:							
- normatywny stan zapasów materiałowych	-	-	-	-	-	-	-

Ponadto w II półroczu 2002 r. w jednej izbie, funkcjonował środek specjalny z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd. Na środku tym zgromadzono przychody z tytułu otrzymanego od PZU odszkodowania w kwocie 16 439 zł.

## 9. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

### 9.1. Zatrudnienie i płace

Według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. w regionalnych izbach obrachunkowych zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło **1 344 pracowników** i było niższe o 19 osób w porównaniu do 2001 r. Z ogólnej liczby pracowników, 1 041 osób (77,5%) posiadało wykształcenie wyższe. Największą grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

W 2002 r., z izb odeszło ogółem 116 pracowników (w 2001 r. - 74, w 2000 r. - 134, w 1999 r. - 233 a w 1993 r. - 66). Podobnie jak w latach poprzednich, najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy były porozumienia stron. Jednak rzeczywistymi przyczynami zwolnień pracowników były propozycje lepiej płatnej pracy otrzymane z innych instytucji państwowych i samorządów. Wprowadzone zmiany w przepisach ustawy o finansach publicznych, dotyczące kontroli finansowej oraz audytu

wewnętrzny, stworzyły na rynku pracy zapotrzebowanie na pracowników posiadających odpowiednie przygotowanie a takimi są inspektorzy kontroli izb.

W 2002 r. na ogólną liczbę pracowników, którzy odeszli z pracy w izbach - 70 osób to inspektorzy wydziałów: kontroli oraz informacji, analiz i szkoleń. Przygotowanie pracowników merytorycznych do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat. Stąd też, jakiegokolwiek zmiany w zatrudnieniu są zjawiskiem negatywnym: utrudniają wyszkolenie fachowej kadry i zmuszają do ciągłego przyuczania nowo przyjmowanych pracowników do pełnienia obowiązków służbowych.

Ponadto, przyczynami zmian w zatrudnieniu były wysokie wymagania kwalifikacyjne stawiane inspektorom wydziałów kontroli oraz informacji, analiz i szkoleń. Nieprzydatność na stanowisku inspektora, zbyt niska wiedza zawodowa, niechęć do podnoszenia kwalifikacji oraz brak predyspozycji do pracy zespołowej były powodem nie przedłużenia umowy o pracę na czas określony.

Niektórzy z pracowników odeszli z pracy w izbach w związku z rezygnacją z pełnienia funkcji członka kolegium, nabyciem uprawnień do emerytury lub renty oraz wypowiedzeniem umowy o pracę przez pracownika lub pracodawcę. Dane o zatrudnieniu i płacach w regionalnych izbach obrachunkowych prezentuje poniższe zestawienie.

Zatrudnienie i płace w regionalnych izbach obrachunkowych w 2002 r.

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31.12.2001	w tym		Średnie zatrudnienie inspektorów <sup>1)</sup>	Średnie miesięczne wynagrodzenie inspektora <sup>1)</sup>	Liczba nieetatowych członków kolegium
		z wykształceniem wyższym	3:2 %			
1	2	3	4	5	6	7
1993	936	691	73,8	399	501	10
2001	1 363	1 013	74,3	797	2 332	29
<b>2002</b>	<b>1 344</b>	<b>1 041</b>	<b>77,5</b>	<b>769</b>	<b>2 362</b>	<b>30</b>

<sup>1)</sup> dotyczy inspektorów wydziału kontroli oraz wydziału informacji analiz i szkoleń

W 2002 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników ogółem wynosiło 2 708 zł, w tym inspektorów - 2 362 zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 2 133 zł.

## 9.2. Kwalifikacje

W 2002 r. kwalifikacje zawodowe podnosiły 194 osoby (w 2001 r. - 155), z tego:

- 91 pracowników na studiach wyższych,
- 29 pracowników na studiach podyplomowych,
- 8 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,
- 66 pracowników w innych formach dokształcania<sup>32</sup>.

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1993 - 2002 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

<sup>32</sup> Najczęściej występującymi innymi formami były: kursy księgowości, studia doktoranckie, specjalistyczne kursy dla informatyków.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31.12.2002 r.

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31.12.2002	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:				
			studia wyższe	studia podyplomowe	aplikacje	uprawnienia biegłych księgowych	inne
1993	x	23	5	1	0	1	16
1994	x	52	1	38	0	0	13
1995	x	150	3	67	0	0	80
1996	x	97	3	23	0	0	71
1997	x	87	8	22	3	1	53
1998	x	109	16	19	3	0	71
1999	1 301	126	39	17	3	0	67
2000	1 346	147	79	17	10	0	41
2001	1 363	155	90	21	9	0	35
<b>2002</b>	<b>1 344</b>	<b>194</b>	<b>91</b>	<b>29</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>66</b>

Dokształcanie i doskonalenie zawodowe pracowników, szczególnie członków kolegium, inspektorów wydziałów kontroli oraz informacji, analiz i szkoleń jest podyktowane charakterem pracy w izbach, koniecznością znajomości wielu różnych przepisów - ustaw i aktów do nich wykonawczych, częstymi zmianami tych przepisów, rozszerzaniem zakresu zadań jst oraz prowadzeniem działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

W ramach dokształcania i doskonalenia zawodowego pracowników, w 2002 r. izby zorganizowały 162 szkolenia, w których wzięło udział 1 761 osób, w tym w 111 szkoleniach zorganizowanych we współpracy z innymi instytucjami i firmami szkoleniowymi uczestniczyło 416 osób. Przeprowadzone szkolenia dotyczyły m.in.:

- gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym kontroli długu publicznego,
- podatków i opłat lokalnych,
- zamówień publicznych, w tym stosowania procedur w ramach programów PHARE, SAPARD oraz ISPA,
- zasad rachunkowości, w tym: sporządzania bilansu,
- sprawozdawczości w zakresie długu publicznego,
- dyscypliny finansów publicznych,
- zmian ordynacji podatkowej,
- kontroli i audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego,
- dostępu do informacji publicznej w świetle ochrony informacji niejawnych,
- współpracy regionalnych izb obrachunkowych z organami administracji państwowej,
- kontroli w zakładach opieki zdrowotnej,
- ustroju sądownictwa administracyjnego po reformie.

Wykładowcami byli członkowie kolegium, naczelnicy wydziałów, pracownicy Ministerstwa Finansów, pracownicy naukowcy wyższych uczelni, przedstawiciele Polskiego Instytutu Kontroli Wewnętrznej, pracownicy Urzędów Skarbowych, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów, sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, arbitrzy Urzędu Zamówień Publicznych.

Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb w latach 1993, 2001 i 2002 prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w 2002 roku

Lata	Ogółem		Szkolenia przeprowadzone przez rio			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1	2	3	4	5	6	7
1993	128	2 109	45	1 382	83	727
2001	172	2 187	71	1 672	101	515
<b>2002</b>	<b>162</b>	<b>1 761</b>	<b>51</b>	<b>1 345</b>	<b>111</b>	<b>416</b>

Z powyższych danych wynika, że liczba szkoleń organizowanych przez izby ulega systematycznemu obniżaniu, maleje również liczba uczestników. Ponadto coraz mniej pracowników uczestniczy w szkoleniach organizowanych przez inne instytucje i firmy szkoleniowe. Spowodowane to jest w głównej mierze tym, że w związku z trudnościami w realizacji budżetu coraz mniej środków przeznaczane jest na szkolenia (patrz pkt 8).

## 10. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

Sejm nowelizując ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych w sierpniu 1997 r. wprowadził art. 25a o Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych. Po pięciu latach działania siedemnastu regionalnych izb obrachunkowych okazało się, że w trakcie dyskusji nad ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych w latach 1991 i 1992 rację mieli ci posłowie i senatorowie oraz eksperci, którzy uważali, że należy utworzyć także krajową reprezentację izb w celu koordynowania działań izb regionalnych. Zgodnie z ust. 1 art. 25a zadania Krajowej Rady są następujące:

- 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 corocznie Sejmowi i Senatowi w terminie do 30 czerwca sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby (w sumie 32 osoby).

Krajowa Rada rozpoczęła działalność w styczniu 1998 roku. Rok 2002 był więc piątym rokiem jej działalności. KR RIO wypracowała procedury, wynikające z regulaminu, umożliwiające właściwe wykonywanie zadań ustawowych w trudnych warunkach organizacyjnych i finansowych.

Zadania określone w art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Krajowa Rada realizuje na swoich posiedzeniach plenarnych, poprzez działalność przewidzianych w regulaminie komisji oraz poprzez działania przewodniczącego Rady i jego zastępców.

Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz przewodniczący, wybierany na dwuletnie kadencje spośród jej członków. Jego dwaj zastępcy wybierani są według tych samych zasad.

Swoje zadania ustawowe Krajowa Rada realizuje w oparciu o regulamin, zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów.

W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji:

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

W 2002 r. odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO (7 lutego, 4 kwietnia, 22 - 23 maja i 24 - 26 września).

Przedmiotem obrad KR RIO 7 lutego 2002 r. był projekt porozumienia z Najwyższą Izbą Kontroli. Krajowa Rada zaakceptowała projekt i upoważniła przewodniczącego do podpisania porozumienia. Przyjęto także wnioski do projektu budżetu państwa w cz. 80 na rok 2003. Członkowie Krajowej Rady zwrócili uwagę na niepokojącą praktykę prac nad projektem budżetu (dysponent części, minister finansów), polegającą na zupełnym nieliczeniu się z wnioskami KR RIO, co powoduje, że art. 25a ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie jest właściwie wykonywany.

Posiedzenie KR RIO 4 kwietnia 2002 r. poświęcone było przyjęciu stanowiska w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Stanowisko to, po przekazaniu Senatowi, wykorzystano w swoich pracach nad nowelizacją Komisja Samorządu Terytorialnego, stało się także podstawą do udziału w pracach Komisji - najpierw Senatu, a następnie Sejmu - przedstawicieli KR RIO.

Posiedzenie KR RIO w dniach 22 - 23 maja poświęcone było rozpatrzeniu informacji Komisji Analiz KR RIO o pracach nad *Sprawozdaniem z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku* dla Sejmu i Senatu. Prace nad sprawozdaniem wykonywane są przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe według szczegółowych instrukcji przygotowywanych corocznie przez Komisje KR RIO. Za całość prac odpowiada Komisja Analiz. Sprawozdanie zostało przyjęte przez KR RIO i skierowane do druku. Członkowie KR RIO zapoznali się także z przebiegiem wstępnych prac przygotowawczych do rozpoczęcia pierwszej skoordynowanej kontroli przeprowadzanej przez RIO i NIK. Prace przygotowawcze prowadziła Komisja Koordynacji Kontroli KR RIO wspólnie z Departamentem Administracji Publicznej NIK.

W dniach 24 - 26 września 2002 r. odbyło się czwarte posiedzenie Krajowej Rady. Poświęcone było zapoznaniu się z informacją Komisji Koordynacji Kontroli o przebiegu kontroli zobowiązań i stanu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzanych w porozumieniu z NIK, stanu prac i uzgodnień związanych z przygotowanym porozumieniem KR RIO z Urzędem Zamówień Publicznych oraz zatwierdzeniu przedstawionego przez przewodniczącego Komisji Analiz harmonogramu prac KR RIO nad *Sprawozdaniem z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu*

terytorialnego w 2002 roku dla Sejmu i Senatu (harmonogram obejmuje okres od października do maja).

Poza posiedzeniami plenarnymi KR RIO odbywały się także posiedzenia Komisji Rady oraz okresowe spotkania naczelników wydziałów kontroli oraz wydziałów analiz, koordynowane przez właściwe Komisje Krajowej Rady. W ramach wykonywanych zadań koordynacyjnych Krajowa Rada przeprowadziła seminarium dla kierowników biur i głównych księgowych 16 regionalnych izb obrachunkowych (27 - 30 czerwca 2002 r.), poświęcone ujednoczeniu instrukcji: kancelaryjnej, archiwalnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt, a także wprowadzeniu elektronicznego rejestru poczty przychodzącej i wychodzącej we wszystkich izbach. Komisja Orzecznictwa i Legislacji KR RIO, po konsultacjach z kierownictwem wszystkich izb, przygotowała wzory dokumentów związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Od 2002 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych współpracuje, na zaproszenie przewodniczącego, z Sejmową Komisją Kontroli Państwowej (zmieniony regulamin Sejmu umożliwia tę współpracę). 13 marca 2002 r. przewodniczący KR RIO złożył Komisji informację o działalności kontrolnej w 2001 roku. 12 września 2002 r. Komisji przekazano szczegółową informację o działalności kontrolnej RIO za 2001 rok i I połowę 2002 roku.

Na posiedzeniu połączonych Komisji Samorządu Terytorialnego i Kontroli Państwowej 12 listopada 2002 r. rozpatrzono i przyjęto przedłożone Sejmowi 25 czerwca 2002 r. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku*.

Od 20 marca do listopada 2002 r. przedstawiciele KR RIO brali udział w pracach Senackiej Komisji nad projektem nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Od 19 grudnia prace kontynuowano w Sejmowej podkomisji ds. nowelizacji tej ustawy (po przekazaniu z Senatu do Sejmu).

W 2002 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych podpisała porozumienia z dwiema instytucjami: z Najwyższą Izbą Kontroli (18 lutego) i z Urzędem Zamówień Publicznych (17 października).

Z inicjatywy Krajowej Rady RIO i Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z podpisanym porozumieniem, przeprowadzono skoordynowaną kontrolę jednostek samorządu terytorialnego (czerwiec - grudzień). Jej celem było ustalenie i ocena stanu zadłużenia jst i ich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (poziom, dynamika i struktura zadłużenia, przyczyny, zaciąganie i spłata zobowiązań, przeznaczenie środków z zaciągniętych zobowiązań) - w okresie od 31 grudnia 1999 r. do 30 czerwca 2002 roku. Kontrolą objęto 242 jednostki samorządu terytorialnego o bardzo zróżnicowanym poziomie zadłużenia (w tym RIO - 146). Dodatkowo ustalono stan zadłużenia 344 samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (RIO - 178).

Celem porozumienia KR RIO z Urzędem Zamówień Publicznych jest wspólne działanie dla zapewnienia zgodnego z prawem i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Porozumienie to jest konsekwencją kilkuletniej faktycznej współpracy obu instytucji, wynikającej z realizacji obowiązków ustawowych. Dzięki porozumieniu podpisanemu 17 października 2002 r. możliwe będą wspólne szkolenia z zakresu zamówień publicznych oraz wymiana informacji: ze strony RIO o stwierdzonych naruszeniach ustawy o zamówieniach publicznych, a ze strony

UZP o kierunkach projektowanych zmian w ustawie, o aktualnym orzecznictwie z tego zakresu i oczekiwaniach Urzędu wobec organu kontroli.

Krajowa Rada ściśle współpracuje z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych oraz z Departamentem Kontroli Finansowej i Audytu w zakresie przygotowania rio do podjęcia nowych zadań kontrolnych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jest dysponentem cz. 80 budżetu (regionalne izby obrachunkowe) i sprawuje nadzór nad działalnością RIO. Kontakty zarówno KR RIO jak i poszczególnych izb z MSWiA mają charakter ciągłej współpracy w sprawach finansowych i administracyjno-organizacyjnych.

W 2002 r. nastąpiły trzy zmiany w składzie KR RIO. Prof. Zdzisława Prochowskiego z Regionalnej Izby w Łodzi zastąpił Paweł Jaśkiewicz, a zmarłego prezesa RIO w Olsztynie Józefa Kilisia w pracach KR RIO zastąpiła p.o. prezesa zastępca Iwona Bendorf-Bundorf. Po odwołaniu przez Prezesa Rady Ministrów z funkcji prezesa RIO w Zielonej Górze Witolda Kaweckiego w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, członkiem KR RIO został nowy prezes, Andrzej Skibiński. Dokonano też zmian w składach Komisji (uchwałami z 22 maja i 25 września 2002 r.).

Wydatki na wykonywanie zadań ustawowych KR RIO w 2002 r. wyniosły 38,5 tys. zł; z kwoty tej ponad połowę stanowiły wydatki związane z przygotowaniem i drukiem Sprawozdania dla Sejmu i Senatu. Członkowie KR RIO nie otrzymują z tytułu członkostwa żadnych diet ani ryczałtów.

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym (przewodniczący dr Bogdan Cybulski, prezes RIO we Wrocławiu, ul. Ofiar Oświęcimskich 5, wroclaw@rio.gov.pl). Wiceprzewodniczącymi są: dr Marek Poniąkowski, prezes RIO w Lublinie, ul. Lubomelska 1-3 (lublin@rio.gov.pl) i dr Stanisław Srocki, prezes RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13 (bialystok@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 (bydgoszcz@rio.gov.pl).

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

Na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w roku 2002 oddziaływały przede wszystkim akcesja do Unii Europejskiej oraz wybory samorządowe, a w tym bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wydarzenia te miały odzwierciedlenie w sferze finansów komunalnych.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych ponawia wnioski zgłoszone w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi i Senatowi w ubiegłych latach. W szczególności dotyczy to wniosków odnoszących się do: postępowania nadzorczego, obowiązku publikowania uchwał budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu, opinii regionalnych izb obrachunkowych o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz opinii

o prawidłowości prognozy kwoty długu publicznego, egzekwowania zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

### **1. Absorpcja środków pochodzących z Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego**

Aktualne rozwiązania prawne ograniczają możliwości absorpcji zagranicznych środków pomocowych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym niepodlegających zwrotowi środków przedakcesyjnych Unii Europejskiej, a także środków stanowiących refundację poniesionych nakładów inwestycyjnych. Jednostki samorządu terytorialnego - jako beneficjenci środków pomocowych - są zobowiązane do wprowadzenia do budżetu zadań, których realizacja ma być objęta środkami pomocowymi, już na etapie ubiegania się o te środki. Przy obowiązującym stanie prawnym sztuczną barierą - zdaniem KR RIO - są zapisy art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 4 pkt 4a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002, dochodami gmin mogą być środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych podlegających zwrotowi. Nowelizacja ustawy nie wprowadziła w tym zakresie żadnych zmian. Podobnie, nowelizacja ustawy o finansach publicznych nie wyłączyła ww. środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem, o ile środki pomocowe wystąpią, to należy uznać, że jako dochody jednostek samorządu terytorialnego powinny być ujęte w ich budżetach. Departament Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów również prezentuje pogląd, iż ww. środki powinny być włączone do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie, tj. wprowadzenie środków pomocowych do dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ujęcie ich w wydatkach budżetów na zadania realizowane z udziałem środków pomocowych, wpływa jednak na wynik budżetu oraz na poziom długu jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku środków pochodzących z programu SAPARD, z reguły środki te przekazywane są po zakończeniu zadania na podstawie rozliczonych faktur. Jednostka samorządu terytorialnego zmuszona jest sfinansować zadanie w całości z własnych środków, a dopiero po zakończeniu zadania (o ile zostanie ono przyjęte) uzyska te środki, *de facto* na zwrot poniesionych wydatków. Przy zadaniach o małej wartości jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie sfinansować zadanie z posiadanych środków własnych lub, w przypadku ich braku, z przychodów zwrotnych. Natomiast przy zadaniach o wysokiej wartości, przekraczającej połowę budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bez naruszenia zasad określonych art. art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych jest to niemożliwe, liczba jednostek samorządu terytorialnego a zwłaszcza gmin bez zadłużenia jest bowiem znikoma.

Zatem zasadne już dziś wątpliwości budzi konieczność ujęcia w budżecie zadań finansowanych np. z programu SAPARD o znaczącej wartości, a szczególnie w sytuacji faktycznego ich finansowania z zaciągniętych środków zwrotnych na poczet tych, które zostaną otrzymane z funduszu SAPARD.

Zgodnie z zasadami planowania i wykonywania budżetu jednostka samorządu terytorialnego konstruując budżet na 2003 rok powinna po stronie wydatków ująć pełne kwoty związane z zadaniami realizowanymi z udziałem np. środków funduszu SAPARD, pomimo że środki te otrzyma dopiero po realizacji i przyjęciu całego zadania. Zakończenie inwestycji objętych pomocą oraz złożenie wniosków o płatność wraz z kompletem

wymaganych dokumentów musi nastąpić do dnia 10 sierpnia 2003 roku. Nieujęcie w budżecie wydatków przewidywanych do sfinansowania przez środki pochodzące z tego funduszu uniemożliwi realizację zadania, gdyż zgodnie z art. 26 ustawy o finansach publicznych wydatki ujęte w budżetach stanowią nieprzekraczalny limit.

Ujęcie w budżecie zadania realizowanego z udziałem takich środków wyłącznie po stronie wydatków, bez uwzględnienia ich po stronie dochodów w istotny sposób wpływa na wynik budżetu i wielkość deficytu, jak również na poziom długu publicznego oraz relacje spłat zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego do planowanych dochodów.

KR RIO prezentuje stanowisko, iż należy dokonać nowelizacji artykułów 113 i 114 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z obecnym stanem prawnym, w sytuacji gdy jednostka wprowadza środki pomocowe do budżetu może wystąpić przejściowy niedobór, który w świetle art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych można sfinansować przez zaciągnięcie kredytu, pożyczki lub wyemitowanie papierów wartościowych. Możliwość skorzystania z takiego rozwiązania ograniczają przepisy art. 48 ust. 2 w związku z art. 113 ustawy o finansach publicznych. Spłata krótkoterminowego kredytu, pożyczki czy też wykup obligacji musi nastąpić w tym samym roku, w którym zostały one zaciągnięte. Tym samym podwyższają one kwotę przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek powyżej dopuszczalnej granicy zadłużenia, przekraczającej poziom 15% w relacji do planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Jeśli środki pomocowe jednostka otrzyma w roku zaciągnięcia tych przychodów, to teoretycznie powiększenie deficytu nie wystąpi i może ona przeznaczyć je na spłatę zobowiązania zaciągniętego na ich poczet. Sytuacja ulegnie jednak zmianie, jeśli jednostka otrzyma środki pomocowe po upływie roku, w którym zaciągnęła kredyt lub pożyczkę. W tym przypadku zaciągnięte zobowiązania powiększają bowiem kwotę długu i jednostka może przekroczyć limit określony w art. 114 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, wiąże się to ze zmianą konstrukcji deficytu - deficyt przejściowy zmienia się w deficyt strukturalny.

Natomiast wprowadzenie zadania planowanego do realizacji z udziałem środków pomocowych do budżetu tylko po stronie wydatków (co w przypadku braku promesy jest w pełni uzasadnione) powoduje powstanie lub powiększenie deficytu budżetowego.

Sytuacja ulegnie istotnemu pogorszeniu w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i uzyskaniu dostępu do środków akcesyjnych pochodzących z funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności Unii Europejskiej.

Ponadto, Krajowa Rada RIO zwraca uwagę na jeszcze jeden problem związany z absorpcją środków pomocowych w jednostkach samorządu terytorialnego. Organy stanowiące jednostek samorządu, upoważniając organy wykonawcze do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określają jednocześnie kwotę, do której organ wykonawczy może to upoważnienie realizować. Z dotychczasowej praktyki stosowania tego przepisu wynika, że nie są to kwoty, które rekompensowałyby brakujące środki pomocowe. **Należałoby zatem rozważyć konieczność udzielania organom wykonawczym odrębnych upoważnień do zaciągania zobowiązań „pomostowych” w związku z realizowanymi zadaniami z udziałem środków pomocowych.** Takie rozwiązanie mogłyby wskazywać składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych w opiniach o projektach budżetów, do czasu zmiany ustawy o finansach publicznych.

## **2. Układ kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego przy opracowywaniu projektu budżetu oraz uchwalaniu budżetu i jego zmian.**

Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów uwydatniły, występujący już wcześniej problem stosunku art. 119 do art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz, w przypadku województw i powiatów, do odpowiadających temu ostatniemu przepisowi uregulowań zawartych w art. 66 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim oraz art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Ze względu na bezpośrednie wybory organów wykonawczych w gminach, problem ten jest szczególnie widoczny na tym poziomie samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w tych gminach, w których „bezpośrednio” wybrany wójt nie uzyskuje większościowego poparcia w radzie.

Opracowanie projektu budżetu jest obowiązkiem wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz zarządów powiatów i województw, a zarazem należy do ich wyłącznych kompetencji. Także wójtom (zarządom) i tylko im, przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawie zmian budżetów (art. 119 u.f.p.). Przepisy wprowadzające tę zasadę, podobnie sformułowane w stosunku do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (art. 55 ust. 3 u.s.p., art. 52 ust. 1a u.s.g., art. 66 ust. 3 u.s.w.) wywołują, zwłaszcza w poróżnionych radach, niepotrzebne konflikty proceduralne podczas uchwalania budżetów lub ich zmian. Z jednej strony przyznają one wójtom i zarządom „wyłączność” w omawianych sprawach, z drugiej zaś „wyłączność” tę - ograniczają. Każda z ustaw ustrojowych zawiera postanowienie, w myśl którego bez zgody zarządu (wójta), rada nie może wprowadzić w projekcie budżetu zmian powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub zwiększenie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów.

Z przepisów tych wysnuwane są przez działaczy samorządowych wnioski, prowadzące do sprzeczności, a przez to do konfliktów na tle zasady zawartej w art. 119 u.f.p. Po pierwsze, skoro „wyłączna inicjatywa” uchwałodawcza w zakresie spraw budżetowych przysługuje zarządowi, to brakuje miejsca na inicjatywę radnych, a wobec tego, także na zgodę zarządu (wójta) na tę inicjatywę i powodowane nią zmiany budżetu lub projektu budżetu. Po drugie, rada (sejmik) może z własnej inicjatywy dokonać zmiany budżetu lub jego projektu, jeżeli zmiany te nie spowodują wzrostu deficytu budżetowego lub zwiększenie dochodów będzie połączone ze wskazaniem źródeł tych dochodów. Po trzecie, za zgodą zarządu (wójta) możliwe jest zwiększenie wydatków bez zwiększenia planowanych dochodów. Problemy te mogą być wprawdzie rozwiązane za pomocą reguł wykładni prawa, lecz skomplikowana wykładnia nie trafia do licznych radnych i ich nie przekonuje. Twierdzą oni, iż omawiane przepisy pozostają we wzajemnej sprzeczności.

Sprzeczności te można i należy wyeliminować przyjmując, iż zgoda zarządu (wójta), o której mowa w art. art. 55 ust. 3 u.s.p., art. 52 ust. 1a u.s.g. i art. 66 ust. 3 u.s.w., oznacza objęcie inicjatywą uchwałodawczą zarządu (wójta) zmian w budżecie (jego projekcie) proponowanych przez radnych. Zarządy wyrażając zgodę na proponowane przez radnych zmiany budżetu przejmują obowiązek opracowania tych zmian w zgodzie z zasadami budżetowymi, w tym zwłaszcza z zasadą równowagi budżetowej, a także z innymi przepisami szczególnymi, którym nie można przypisać rangi zasad budżetowych. Celem omawianych regulacji jest bowiem zdyscyplinowanie, poprzez wyraźne określenie odpowiedzialności organów samorządu (zarówno zarządów, wójtów, jak i rad) za zgodność z prawem podejmowanych decyzji o skutkach finansowych (budżetowych). Odpowiedzialność tę ponoszą zawsze zarządy (wójtowie), o ile wyrażą zgodę na inicjatywę radnych lub wystąpią z własną

inicjatywą w zakresie budżetu. Druga i trzecia z wymienionych wyżej sprzeczności jest natomiast typowym przykładem zawodności wykładni a contrario, ulubionej zwłaszcza przez nieprawników, interpretujących pojedyncze przepisy w oderwaniu od systemu ustawodawstwa. Przyjęcie za prawdziwe wniosków drugiego i trzeciego prowadzi albo do zachwiania równowagi budżetowej, albo do zakwestionowania wyłącznych kompetencji zarządów (wójtów), a zatem, w obu przypadkach, do sprzeczności z prawem.

W praktyce jednak przedstawiona wyżej interpretacja nie znajduje zrozumienia wśród radnych, którzy wymóg uzyskania zgody wójta (zarządu) na ich inicjatywę w zakresie uchwały budżetowej odbierają jako ograniczenie samorządności i kompetencji rady. W szczególności uważa się, iż nie zwiększając deficytu budżetowego rada może bez zgody organu wykonawczego dokonać wszelkich zmian w projekcie budżetu, a po jego uchwaleniu wszelkich zmian w budżecie. Najczęściej zmiany proponowane przez radnych, zwłaszcza przed wyborami, dotyczą zwiększenia wydatków inwestycyjnych kosztem wydatków bieżących. Zjawisko to prowadzi do niekontrolowanego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Z tych względów, wydaje się, iż należy postulować, by uprawnienia rady do dokonywania zmian w projekcie budżetu i w samym budżecie były uwarunkowane nie tylko poziomem deficytu budżetowego, ale także poziomem koniecznych wydatków bieżących.

### **3. Związki międzygminne - przepisy dotyczące wyrejestrowywania związków**

Z chwilą powołania samorządu gminnego ustawodawca przewidział możliwość wspólnego wykonywania zadań przez gminy. W tym celu mogą one tworzyć związki międzygminne, które przejmują prawa i obowiązki gmin w zakresie przekazywanych im do realizacji przedsięwzięć. Związki międzygminne posiadają osobowość prawną a do ich gospodarki finansowej stosuje się odpowiednio przepisy regulujące gospodarkę finansową gmin. Związki międzygminne rozpoczynają swoją działalność z chwilą dokonania wpisu do rejestru prowadzonego przez MSWiA.

Z dokonanych w ostatnich latach analiz wynika, że istnieją związki międzygminne, które po zarejestrowaniu się:

- nie podjęły żadnej działalności gospodarczej, w wyniku której osiągałyby jakiegokolwiek dochody na pokrycie kosztów realizowanych zadań statutowych,
- zrealizowały statutowy cel, np. wybudowano konkretny obiekt infrastruktury komunalnej, w związku z czym zgromadzenia związków nie podejmują uchwał budżetowych na kolejne lata. Właściwe organy związku bądź też gmin nie podejmują żadnych działań związanych z zakończeniem działalności i wyrejestrowaniem związku,

Są też związki, których działalność nie wiąże się z zadaniami własnymi gmin, lecz np. celem ich jest zwiększenie dostępu do usług telekomunikacyjnych dla lokalnej społeczności. Działalność takiego związku jest realizowana przez przedstawicieli gmin nieodpłatnie. Związek taki nie uchwała budżetu.

Przyczyny powyższego stanu są różne, niemniej jedną z nich jest obowiązujący aktualnie przepis prawa - art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego sprawy dotyczące likwidacji związku są regulowane w statucie konkretnego związku. Uregulowania w omawianym zakresie są zatem bardzo różnorodne.

Brak jednolitych przepisów powoduje przedłużanie się postępowania o wyrejestrowanie związku. Zwłaszcza utrudniony jest proces likwidacyjny, gdy:

- do zakończenia działalności i wyrejestrowania związku jest wymagana zgoda wszystkich gmin tworzących związek, a jedna z nich na to się nie zgadza lub nie podejmuje stosownej uchwały, pomimo że związek zaprzestał działalności,
- powołani likwidatorzy pracują społecznie i nie są zainteresowani szybką likwidacją związku.

Postuluje się zmianę obowiązujących przepisów w zakresie wyrejestrowywania związków międzygminnych w przypadku braku jakiejkolwiek działalności statutowej, do której zostały powołane. Przesłanką do wyrejestrowania związku międzygminnego mogłoby być np. nieuchwalenie budżetu przez związek.

#### 4. Zamówienia publiczne

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

1. Konieczność usunięcia licznych niejasności i niespójności istniejących w ustawie o zamówieniach publicznych, co, jak wiadomo, ma nastąpić w wyniku uchwalenia nowej ustawy oraz tzw. „szybkiej” nowelizacji usuwającej podstawowe dylematy stosowania obowiązującej obecnie ustawy, która winna między innymi zdefiniować w art. 2 ustawy takie pojęcia jak wykluczenie z postępowania, odrzucenie oferty, błąd w obliczeniu ceny.
2. Konieczność położenia większego nacisku w realizowanych programach szkoleniowych na wyjaśnienie ekonomicznej treści ustawy, jej celów i założeń, a także pokazanie powiązania wprowadzonych ustawą mechanizmów z możliwością dokonywania korzystnych dla zamawiającego wyborów.
3. W odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego wydaje się uzasadnione:
  - podniesienie wartości zamówień, do których nie ma obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z propozycją zawartą w tzw. „szybkiej” nowelizacji,
  - wprowadzenie przepisów precyzyjnie określających moment i zasady ustalenia wartości szacunkowej zamówienia,
  - wskazanie w art. 35<sup>a</sup> punktów z art. 35, które są wymagane przy określeniu zasad postępowania w przetargach dotyczących zamówień o wartości do 30 000 EURO (do rozważenia pozostaje ewentualny zakres stosowania tego dokumentu, np. tylko w odniesieniu do robót budowlanych),
  - wprowadzenie do ustawy unormowań wskazujących na minimum treści uzasadnienia faktycznego i prawnego wyboru oferty,
  - skorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z delegacji zawartej w art. 35 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych (określenie dla poszczególnych rodzajów zamówień wzorów formularzy specyfikacji istotnych warunków zamówienia),
  - wydłużenie okresu przez jaki zamawiający ma obowiązek przechowywania ofert i protokołu (dokumentacji) postępowania - minimum do 4 lat,
  - dokonanie zmian w przepisach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wprowadzenie odpowiedzialności nie tylko osób,

które „udzieliły” zamówienia publicznego (praktycznie - podpisały umowę o zamówienie), ale także osób prowadzących postępowanie o zamówienie publiczne z naruszeniem zasad, formy i trybu tego postępowania, jeżeli naruszenie to doprowadziło do wyboru innej niż najkorzystniejsza oferty.

- w art. 21 ust. 3 po słowach „oświadczenie lub zawiadomienie” należałoby dodać słowa „z wyłączeniem protestów”.

## 5. Absolutorium dla zarządów powiatów

Zgodnie z art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Oznacza to, że radny, który jest członkiem zarządu powiatu nie może wziąć udziału w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium dla zarządu. Pogląd ten podziela Naczelny Sąd Administracyjny uznając, iż „Interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Nie można zatem zawęzić interesu prawnego jednostki wyłącznie do przepisów prawa materialnego. Interes prawny może zatem wypływać też z przepisów prawa ustrojowego (...) Interes prawny to interes chroniony przez przepisy prawa ustrojowego. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby. (...) Udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa”. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r.; II SA/Wr 1498/02; OSS 2003 nr 1, poz.18).

W radach, w których zarząd popierany jest przez znikomą większość, udzielenie absolutorium zarządowi, przy wyłączeniu z głosowania radnych - członków zarządu, staje się niemożliwe. Przewidziany w art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym mechanizm nakazujący traktować odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jako równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium powoduje, iż w takiej sytuacji uruchamiana jest automatycznie procedura odwołania zarządu. Jednak do odwołania zarządu, w przeważającej liczbie przypadków, nie dochodzi ze względu na wymóg kwalifikowanej większości, bowiem radni - członkowie zarządu nie mogą brać udziału także i w tym głosowaniu. Opisana konstrukcja absolutorium powiatowego zmusza do podejmowania działań, a w tym uchwał, o których z góry wiadomo, iż nie mogą przynieść żadnych rezultatów.

Na marginesie należy dodać (uchwały w tych sprawach nie są objęte kompetencjami regionalnych izb obrachunkowych), że radni powiatowi, a także gminni (art. 21 ust. 4 ustawy powiatowej oraz 25 ust. 4 ustawy gminnej) nie mogą podjąć uchwały w sprawie diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, są bowiem w tym przypadku zainteresowani prawnie.

Wobec powyższego zasadny jest postulat, by w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym została zastosowana konstrukcja przyjęta w ustawie o samorządzie województwa. Ustawa ta w art. 24 wyraźnie wskazuje uchwały, w głosowaniu których udział radnych zainteresowanych prawnie jest wyłączony. Katalog tych spraw nie obejmuje uchwał w sprawach absolutorium dla zarządu województwa.

## **6. Sprawozdawczość z zakresu pomocy publicznej dla przedsiębiorców**

Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>33</sup> jednostki samorządu terytorialnego przekazują sprawozdania o udzielonej pomocy za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych. Ustawa nie wyposaża izb w instrumenty kontroli formalnej i rachunkowej tych sprawozdań. W szczególności izby nie dysponują danymi, przy pomocy których sprawozdania te mogłyby być weryfikowane. Zadanie nałożone przez omawiany przepis - pośredniczenie w przekazywaniu sprawozdań - ogranicza się do przesyłania drogą elektroniczną otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdań do właściwego organu. Wobec szybkiego rozwoju komunikacji za pomocą poczty elektronicznej, jest ona dostępna we wszystkich gminach, uzasadniony jest postulat uchylecia art. 40 ust. 4 ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

## **7. Obowiązek publikowania uchwał budżetowych, sprawozdań z wykonania budżetu, opinii regionalnych izb obrachunkowych o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz opinii o prawidłowości prognozy kwoty długu**

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>34</sup> wprowadziła różne zasady ogłaszania uchwał budżetowych jednostek poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Ustawa ta, poprzez nowelizację art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wprowadziła obowiązek ogłaszania uchwały budżetowej gminy i sprawozdania z jej wykonania w dzienniku urzędowym województwa. Obowiązek ten wynika pośrednio z zapisu, iż stosuje się do ich ogłaszania tryb przewidziany dla aktów prawa miejscowego. Bezpośrednio w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zawierającym wykaz aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniono tylko uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z jej wykonania. Obowiązku publikacji w tym dzienniku nie przewiduje sama ustawa o samorządzie województwa. Natomiast regulacje dotyczące ogłaszania uchwały budżetowej powiatu oraz sprawozdania z jej wykonania pozostały bez zmian. Należy zatem uznać, iż nie ma obowiązku ogłaszania tych aktów powiatu w dzienniku urzędowym województwa; budżet i sprawozdania nie są bowiem aktami prawnymi i w związku z tym nie podlegają ogólnym regułom ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zasadne jest także zwrócenie uwagi na konsekwencje praktyczne wprowadzenia obowiązku publikacji uchwał budżetowych i sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego w dzienniku urzędowym województwa. Zwielokrotnienie objętości tych publikacji, wbrew intencjom ustawodawcy, może bardziej utrudnić dostęp do tych materiałów niż ułatwić. Wydłużony zostanie także cykl ogłaszania aktów prawnych podlegających obowiązkowi publikacji, a tym samym, ich wejście w życie. W trybie określonym dla uchwał budżetowych, zgodnie z art. 115 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, muszą być ogłaszane także opinie o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o prawidłowości załączonej do budżetu prognozy kwoty długu. Opinie te zgodnie z obecnym zapisem ustawy powinny być opublikowane w terminie miesiąca od dnia przekazania uchwały budżetowej do regionalnej izby obrachunkowej, co w praktyce może okazać się niemożliwe do spełnienia.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 141, poz. 1177.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 718.

**Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2002 roku**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2001 r.	Ogółem w 2002 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	2 980	<b>2 938</b>		2 542	396	257	79	60	60	
2	zmian budżetu	55 461	<b>60 621<sup>1)</sup></b>	36 682	59 503	1 074	620	272	182	141	41
3	absolutorium dla zarządu:	2 955	<b>2 952</b>		2 886	66	13	5	48	4	44
	- w sprawie udzielenia	2 893	<b>2 899</b>		2 867	32	12	5	15	3	12
	- w sprawie nieudzielenia	62	<b>53</b>		19	34	1		33	1	32
4	procedury uchwalania budżetu	290	<b>284</b>	1	279	5			5	3	2
5	układu wykonawczego budżetu jst	7 842	<b>8 142</b>	8 142	7 922	220	151	40	29	18	11
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd	166	<b>125</b>	3	117	8	2	2	4	3	1
7	zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	5 308	<b>4 508</b>	36	4 339	169	30	43	96	16	80
8	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę	698	<b>870</b>	1	819	51	4	17	30	4	26
9	udzielania poręczeń majątkowych	301	<b>326</b>	68	303	23	4	3	16	1	15
10	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	480	<b>398</b>	8	379	19	1	6	12	3	9
11	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych	737	<b>639</b>	97	562	77	12	5	60	26	34
12	uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych	343	<b>604</b>	45	592	12	8	1	3	3	
13	podatków i opłat lokalnych	25 741	<b>13 565</b>		12 676	889	162	185	542	358	184
14	pozostałe uchwały	7 427	<b>8 113</b>	3 112	7 907	206	91	17	98	19	79
	<b>Ogółem</b>	<b>110 729</b>	<b>104 085<sup>1)</sup></b>	<b>48 195</b>	<b>100 826</b>	<b>3 215</b>	<b>1 355</b>	<b>675</b>	<b>1 185</b>	<b>659</b>	<b>526</b>

<sup>1)</sup> w tym 44 uchwały z naruszeniem prawa dotyczące budżetu 2001 r., a zbadane w 2002 r.

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2002 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	2)		2)	
2	2001	110 729	105 168	95,0	5 487	5,0	2 347	2,1	1 084	1,0	2 056	1,9	1 348	1,2	708	0,6
3	2002	104 085 <sup>1)</sup>	100 826	96,9	3 215	3,1	1 355	1,3	675	0,6	1 185	1,1	659	0,6	526	0,5
z tego:																
	gminy	81 853	79 139	96,7	2 682	3,3	1 128	1,4	542	0,7	1 012	1,2	574	0,7	438	0,5
	powiaty	13 989	13 640	97,5	338	2,4	144	1,0	95	0,7	99	0,7	53	0,4	46	0,3
	miasta na prawach powiatu	6 025	5 884	97,7	141	2,3	53	0,9	24	0,4	64	1,1	29	0,5	35	0,6
	województwa	1 324	1 311	99,0	13	1,0	6	0,5	5	0,4	2	0,2	1	0,1	1	0,1
	związki międzygminne	894	852	95,3	41	4,6	24	2,7	9	1,0	8	0,9	2	0,2	6	0,7

<sup>1)</sup> w tym 44 uchwały z naruszeniem prawa dotyczące budżetu 2001 r., a zbadane w 2002 r.

<sup>2)</sup> brak danych

Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2002 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	1)		1)	
2	2001	2 980	2 496	83,8	484	16,2	330	11,1	119	4,0	35	1,2	34	1,1	1	0,0
3	2002	2 938	2 542	86,5	396	13,5	257	8,7	79	2,7	60	2,0	60	2,0		
z tego:																
	gminy	2 398	2 052	85,6	346	14,4	234	9,8	61	2,5	51	2,1	51	2,1		
	powiaty	316	288	91,1	28	8,9	12	3,8	11	3,5	5	1,6	5	1,6		
	miasta na prawach powiatu	65	56	86,2	9	13,8	2	3,1	3	4,6	4	6,2	4	6,2		
	województwa	15	14	93,3	1	6,7	1	6,7								
	związki międzygminne	144	132	91,7	12	8,3	8	5,6	4	2,8						

<sup>1)</sup> brak danych

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2002 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	2)		2)	
2	2001	55 461	54 102	97,5	1 285	2,3	833	1,5	235	0,4	217	0,4	180	0,3	37	0,1
3	2002	60 621 <sup>1)</sup>	59 503	98,2	1 074	1,8	620	1,0	272	0,4	182	0,3	141	0,2	41	0,1
z tego:																
	gminy	46 310	45 482	98,2	796	1,7	471	1,0	193	0,4	132	0,3	106	0,2	26	0,1
	powiaty	9 250	9 041	97,7	198	2,1	105	1,1	61	0,7	32	0,3	20	0,2	12	0,1
	miasta na prawach powiatu	3 852	3 795	98,5	57	1,5	29	0,8	12	0,3	16	0,4	14	0,4	2	0,1
	województwa	848	841	99,2	7	0,8	4	0,5	3	0,4						
	związki międzygminne	361	344	95,3	16	4,4	11	3,0	3	0,8	2	0,6	1	0,3	1	0,3

<sup>1)</sup> w tym 44 uchwały z naruszeniem prawa dotyczące budżetu 2001 r., a zbadane w 2002 r.

<sup>2)</sup> brak danych

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w sprawie absolutorium w 2002 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993 - ogółem <sup>1)</sup>	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	2)		2)	
	z tego: - udzielenie												2)		2)	
	- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	2)		2)	
2	2001 - ogółem	2 955	2 887	97,7	68	2,3	31	1,0			37	1,3	1	0,0	36	1,2
	z tego: - udzielenie	2 893	2 849	98,5	44	1,5	29	1,0			15	0,5	1	0,0	14	0,5
	- nieudzielenie	62	38	61,3	24	38,7	2	3,2			22	35,5			22	35,5
3	<b>2002 - ogółem</b>	<b>2 952</b>	<b>2 886</b>	<b>97,8</b>	<b>66</b>	<b>2,2</b>	<b>13</b>	<b>0,4</b>	<b>5</b>	<b>0,2</b>	<b>48</b>	<b>1,6</b>	<b>4</b>	<b>0,1</b>	<b>44</b>	<b>1,5</b>
	<b>z tego: - udzielenie</b>	<b>2 899</b>	<b>2 867</b>	<b>98,9</b>	<b>32</b>	<b>1,1</b>	<b>12</b>	<b>0,4</b>	<b>5</b>	<b>0,2</b>	<b>15</b>	<b>0,5</b>	<b>3</b>	<b>0,1</b>	<b>12</b>	<b>0,4</b>
	<b>- nieudzielenie</b>	<b>53</b>	<b>19</b>	<b>35,8</b>	<b>34</b>	<b>64,2</b>	<b>1</b>	<b>1,9</b>			<b>33</b>	<b>62,3</b>	<b>1</b>	<b>1,9</b>	<b>32</b>	<b>60,4</b>
	<i>z tego :</i>															
	<i>gminy</i>															
	- ogółem	2 429	2 380	98,0	49	2,0	10	0,4	4	0,2	35	1,4	4	0,2	31	1,3
	z tego: - udzielenie	2 388	2 364	99,0	24	1,0	9	0,4	4	0,2	11	0,5	3	0,1	8	0,3
	- nieudzielenie	41	16	39,0	25	61,0	1	2,4			24	58,5	1	2,4	23	56,1
	<i>powiaty</i>															
	- ogółem	307	298	97,1	9	2,9					9	2,9			9	2,9
	z tego: - udzielenie	301	298	99,0	3	1,0					3	1,0			3	1,0
	- nieudzielenie	6			6	100,0					6	100,0			6	100,0
	<i>miasta na prawach powiatu</i>															
	- ogółem	66	61	92,4	5	7,6	1	1,5			4	6,1			4	6,1
	z tego: - udzielenie	61	59	96,7	2	3,3	1	1,6			1	1,6			1	1,6
- nieudzielenie	5	2	40,0	3	60,0					3	60,0			3	60,0	
<i>województwa</i>																
- ogółem	16	16	100,0													
z tego: - udzielenie	16	16	100,0													
- nieudzielenie																
<i>związki międzygminne</i>																
- ogółem	134	131	97,8	3	2,2	2	1,5	1	0,7							
z tego: - udzielenie	133	130	97,7	3	2,3	2	1,5	1	0,8							
- nieudzielenie	1	1	100,0													

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

<sup>2)</sup> brak danych

Tabela 6. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2002 roku

Lp.	LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa	6 : 3 %	w tym:									
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępowania umorzono	10 : 3 %	nieważne	12 : 3 %	z tego:			
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8				
2	2001	49 333	45 683	92,6	3 650	7,4	1 153	2,3	730	1,5	1 767	3,6	1 133	2,3	634	1,3
<b>3</b>	<b>2002</b>	<b>37 574</b>	<b>35 895</b>	<b>95,5</b>	<b>1 679</b>	<b>4,5</b>	<b>465</b>	<b>1,2</b>	<b>319</b>	<b>0,8</b>	<b>895</b>	<b>2,4</b>	<b>454</b>	<b>1,2</b>	<b>441</b>	<b>1,2</b>
	<i>z tego:</i>															
	gminy	30 716	29 225	95,1	1 491	4,9	413	1,3	284	0,9	794	2,6	413	1,3	381	1,2
	powiaty	4 116	4 013	97,5	103	2,5	27	0,7	23	0,6	53	1,3	28	0,7	25	0,6
	miasta na prawach powiatu	2 042	1 972	96,6	70	3,4	21	1,0	9	0,4	40	2,0	11	0,5	29	1,4
	województwa	445	440	98,9	5	1,1	1	0,2	2	0,4	2	0,4	1	0,2	1	0,2
	związki międzygminne	255	245	96,1	10	3,9	3	1,2	1	0,4	6	2,4	1	0,4	5	2,0

<sup>1)</sup> brak danych

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

- procedury uchwalania budżetu,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd,
- zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę,
- udzielania poręczeń majątkowych,
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych jst,
- upoważnienia zarządu jst do dokonywania zmian w budżecie,
- uchwalania planu przychodów i wydatków funduszy celowych,
- podatków i opłat lokalnych,
- układu wykonawczego,
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych,

- inne, w tym, w sprawie:

- harmonogramu realizacji dochodów i wydatków
- wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego
- upoważnienia zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu
- wzorów deklaracji i informacji podatkowych
- wieloletnich programów inwestycyjnych
- przekazywania uprawnień do dokonywania zmian w budżecie kierownikom jednostek budżetowych
- blokowania planowanych wydatków budżetowych
- udzielenia pożyczek
- zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych
- przesunięcia terminu spłaty pożyczek



Tabela 8. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2002 roku

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba wydanych opinii			
		Razem	z tego:		
			pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
1	2	3	4	5	6
	<b>1993 r. - ogółem:</b>	4 030	3 067	793	170
	opinie w sprawie:				
1	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129		1
	b) przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst	495	357	95	43
	c) przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	65
	d) przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	61
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	-
	f) opinii o zamiarze emisji papierów wartościowych,	4	4	-	-
	<b>2001 r. - ogółem:</b>	18 435	15 034	3 297	104
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 767	2 699	57	11
	b) przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst	2 933	1 562	1 360	11
	c) przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 945	2 098	837	10
	d) przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu jst i zadań zleconych jst,	3 186	2 402	777	7
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 940	2 733	162	45
	f) opinii o zamiarze emisji papierów wartościowych,	75	72	1	2
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	3 589	3 468	103	18
	<b>2002 r. - ogółem:</b>	18 180	14 986	3 112	82
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 483	2 416	57	10
	b) przedkładanych projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst	2 947	1 566	1 361	20
	c) przedkładanych informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 957	2 196	753	8
	d) przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu jst i zadań zleconych jst,	3 159	2 430	723	6
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 931	2 799	107	25
	f) opinii o zamiarze emisji papierów wartościowych,	74	74		
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	3 629	3 505	111	13
	<b>z tego:</b>				
	<b>2002 r. - gminy</b>	14 891	12 193	2 629	69
4	a)	2 008	1 958	42	8
	b)	2 410	1 241	1 149	20
	c)	2 422	1 786	633	3
	d)	2 569	1 938	626	5
	e)	2 415	2 309	84	22
	f)	43	43		
	g)	3 024	2 918	95	11
	<b>2002 r. - powiaty</b>	2 030	1 715	308	7
5	a)	303	292	9	2
	b)	303	164	139	
	c)	314	234	78	2
	d)	362	302	60	
	e)	305	292	11	2
	f)	22	22		
	g)	421	409	11	1
	<b>2002 r. - miasta na prawach powiatu</b>	531	464	67	
6	a)	153	149	4	
	b)	66	39	27	
	c)	66	45	21	
	d)	73	64	9	
	e)	65	61	4	
	f)	7	7		
	g)	101	99	2	
	<b>2002 r. - województwa</b>	104	92	11	1
7	a)	12	12		
	b)	17	11	6	
	c)	16	14	2	
	d)	17	15	2	
	e)	16	15		1
	f)	2	2		
	g)	24	23	1	
	<b>2002 r. - związki międzygminne</b>	624	522	97	5
8	a)	7	5	2	
	b)	151	111	40	
	c)	139	117	19	3
	d)	138	111	26	1
	e)	130	122	8	
	f)				
	g)	59	56	2	1