

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

1.1. Zadania izb

Regionalne izby obrachunkowe utworzone zostały w 1993 r. na mocy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ zwanej dalej ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych. Od 1997 r. konstytucyjne podstawy funkcjonowania izb wynikają z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który między innymi stanowi, że regionalne izby obrachunkowe są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Określona ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje następujący zakres zadań:

- dokonywanie oceny legalności uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach wymienionych w art. 11 ustawy,
- orzekanie o nieważności uchwał sprzecznych z prawem,
- ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku nie uchwalenia budżetu do 31 marca roku budżetowego oraz w przypadkach unieważnienia uchwały budżetowej,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych samorządowego sektora finansów publicznych,
- dokonywanie kontroli formalno-rachunkowej sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- rozpatrywanie powiadomień skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie przełożonego,
- orzekanie w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez podmioty należące do sektora samorządowego finansów publicznych,
- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w sprawach objętych nadzorem i kontrolą.

Od 1999 r. zakres zadań izb obejmuje również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego - art. 229 Kpa².

W 2001 r. znacząco wzrosła liczba i rodzaje sprawozdań objętych kontrolą formalno-rachunkową izb.

1.2. Organizacja i zasady działania izb

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

¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577, zmiana Dz. U. Nr 154, poz. 1800 - obowiązuje od 1 stycznia 2002 r.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

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 postępowania¹.

W każdej izbie działają określone ustawą organy kolegialne:

- **kolegium izby** składa się z przewodniczącego, którym jest prezes izby oraz z członków powołanych przez Premiera spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, w liczbie określonej przez Premiera na wniosek prezesa izby. Kolegium działa pod przewodnictwem prezesa izby oraz w **3-osobowych składach orzekających** wyznaczonych imiennie - łącznie z przewodniczącym składu - przez prezesa izby;
- **komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**, której przewodniczącym jest 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 publicznych².
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 izb pod kierownictwem członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Siedziby zespołów zamiejscowych określił Premier. Są nimi były miasta wojewódzkie (oprócz Izby opolskiej) oraz miasta: Sandomierz i Oświęcim;
- komisję do spraw rozpatrywania powiadomień 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.

2. Działalność nadzorcza

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

W 2001 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością w zakresie spraw finansowych: 2 424 gmin oraz związku gmin warszawskich, 65 miast na prawach powiatu, 308 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 142 związków międzygminnych, spośród 209 zarejestrowanych, wg stanu na 31 grudnia 2001 r.

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

² Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

Według art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby badają uchwały 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 dla zarządu.

Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Takie samo kryterium nadzoru wymienione zostało również w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego oraz w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, z tym, że 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.

Izby, w ramach swoich kompetencji nadzorczych:

- 1) orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdy naruszenie prawa jest nieistotne,
- 2) w odniesieniu do uchwał budżetowych - wyznaczają organom samorządu termin do usunięcia sprzeczności z prawem wskazując nieprawidłowości i sposób ich usunięcia,
- 3) orzekając o nieważności uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, ustalają budżet tej jednostki,
- 4) ustalają budżet jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 30 kwietnia, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwalił budżetu do 31 marca roku budżetowego.

2.2. Wyniki działalności nadzorczej

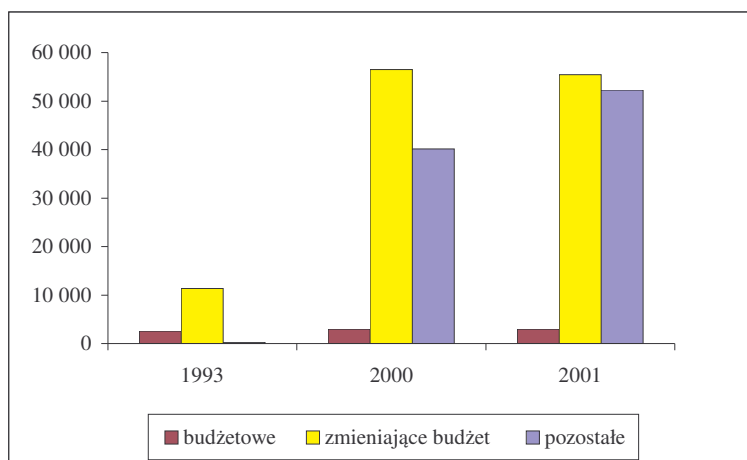
W 2001 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały ogółem **110 729 uchwał** organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, w tym w sprawach:

- budżetu - 2 980,
- zmian budżetu - 55 461,
- absolutorium dla zarządu - 2 955,
- podatków i opłat lokalnych - 25 741,
- układu wykonawczego budżetu - 7 842,
- innych uchwał objętych nadzorem izb - 15 750.

Na przestrzeni lat 1993 - 2001 liczba zbadanych uchwał systematycznie rosła, od 14 105 w 1993 r. do 99 592 w 2000 r. i 110 729 w 2001 r. Wzrost liczby zbadanych uchwał według poszczególnych rodzajów dotyczył uchwał budżetowych od 2 550 w 1993 r. do 2 951 w 2000 r. i 2 980 w 2001 r. oraz pozostałych uchwał od 192 w 1993 r. do 40 160 w 2000 r. i 52 288 w 2001 r. Wzrost liczby zbadanych w 2001 r. uchwał, według poszczególnych rodzajów, w porównaniu do 2000 r., dotyczył uchwał w sprawach: podatków i opłat lokalnych (o około 140%), emitowania obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd (o około 121%), udzielania poręczeń majątkowych (o około 30%), zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej

granicę ustaloną corocznie przez radę (o około 30%) oraz zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych (o około 23%).

Zbadane przez izby uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2000 i 2001



Systematyczny wzrost liczby badanych przez izby uchwał jest wynikiem zwiększenia liczby podmiotów podlegających nadzorowi (o utworzone w 1999 r. powiaty i województwa samorządowe, nowo powstające związki międzygminne) oraz rozszerzonym zakresem przedmiotowym uchwał podlegających badaniu.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych poszczególnych rodzajów uchwał jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych prezentuje **tabela 1**.

W wyniku badania nadzorczego uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, 105 168 uchwał kolegia izb uznały jako uchwały podjęte bez naruszenia prawa, co stanowi 95% ogółu uchwał. Natomiast w 5 487 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa³, z tego:

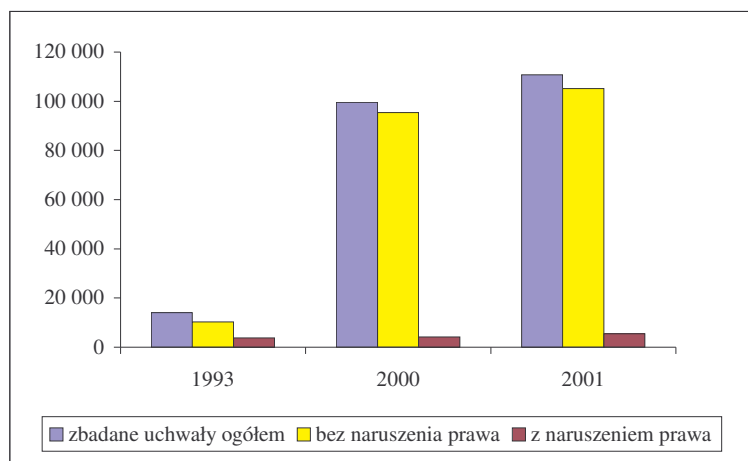
- w 2 347 uchwałach (2,1% ogółu) - nieistotne naruszenie prawa,
- 2 056 uchwał (1,9% ogółu) uznano za nieważne, z tego 1 348 nieważne w części i 708 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 084 uchwał (1% ogółu) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości poprzez zmianę uchwały.

Wyniki oceny legalności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w latach 1993, 2000 i 2001 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 2000 r. - 4,1% a w 2001 r. - 5,0%. Tym samym wzrosła liczba uchwał zgodnych z prawem.

W 2001 r. w ogólnej liczbie 5 487 uchwał podjętych z naruszeniem prawa najczęściej było uchwał z nieistotnym naruszeniem prawa - 42,8% (w 2000 r. - 35,0%), następnie uchwał, w stosunku do których orzeczono o nieważności - 37,5% (w 2000 r. - 42,4%) natomiast uchwał, w stosunku do których postępowania umorzono - 19,8% (w 2000 r. - 22,6%).

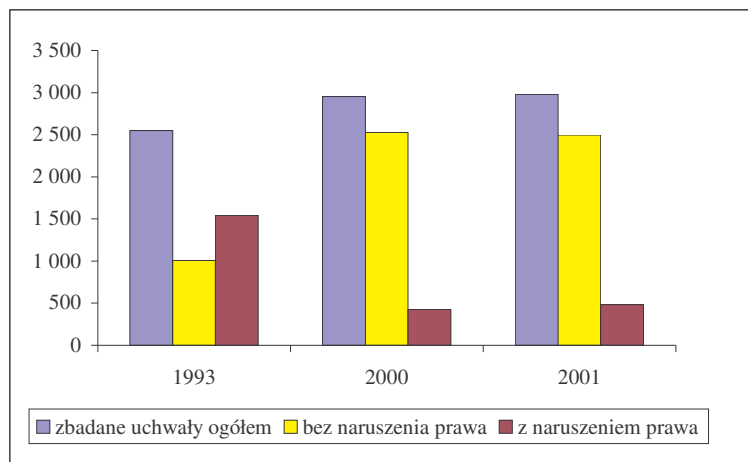
³ Ponadto 74 uchwały podjęte z naruszeniem prawa dotyczyły zmian budżetów roku 2000, które zostały zbadane w 2001 roku. Wymienione uchwały, ze względu na upływ roku budżetowego straciły moc prawną. Wszczywanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub całości stało się bezprzedmiotowe. Kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały te zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Wyniki badania nadzorczego uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2000 i 2001



Z danych tabeli 3 dotyczącej wyników badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wynika, że udział uchwał z naruszeniem prawa w latach 1993, 2000 i 2001 ulegał zmniejszeniu z 60,5% w 1993 r. do 14,4% w 2000 r. i 16,2% w 2001 r. Z ogólnej liczby 484 uchwał podjętych z naruszeniem prawa w 2001 r., 68,2% stanowiły uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa (w 2000 r. - 53,4%), w stosunku do 24,6% wszczęte postępowania umorzono (w 2000 r. - 32,0%) oraz 7,2% uchwał uznano za nieważne (w 2000 r. - 14,6%). Przyczyną wzrostu udziału uchwał z nieistotnym naruszeniem prawa podjętych w 2001 r., w porównaniu do roku 2000, była m. in. zmiana przepisów w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2000 i 2001



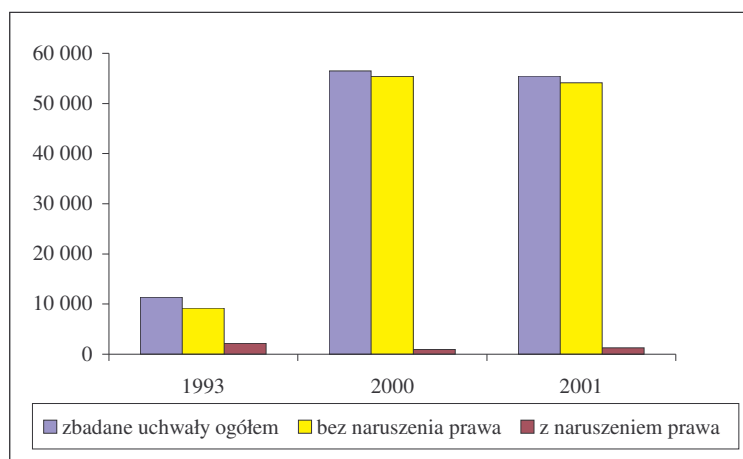
Z ogólnej liczby 110 729 zbadanych przez izby uchwał w 2001 r., **55 461** dotyczyło uchwał w sprawie zmian budżetu jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, co stanowiło 50,1% ogółu zbadanych uchwał. W wyniku badania nadzorczego tych uchwał (tabela 4), kolegia izb w 54 102 nie stwierdziły naruszenia prawa, w 1 285 - naruszenie prawa, z tego:

- w 833 nieistotne naruszenie prawa,

- w stosunku do 235 wszczęte postępowania umorzono,
- 217 uznano za nieważne w części (180) i w całości (37),

W 74 uchwałach stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły zmian budżetów roku 2000 r.⁴

Wyniki badania nadzorczego uchwał zmieniających budżet jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w latach 1993, 2000 i 2001



Analizując wyniki badania nadzorczego uchwał zmieniających budżet należy stwierdzić, że udział uchwał z naruszeniem prawa uległ zmniejszeniu z 19,1% w 1993 r. do 1,7% w 2000 r. i 2,3% w 2001 r. Porównując dane z ostatnich dwóch lat należy zauważyć nieznaczny wzrost liczby uchwał podjętych z naruszeniem prawa, który dotyczy uchwał z nieistotnym naruszeniem prawa.

W uchwałach budżetowych i zmieniających budżet organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych podjętych z naruszeniem prawa stwierdzono 2 412 nieprawidłowości. Z analizy nieprawidłowości wynika, że najliczniejszą grupę stanowiły:

- brak w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych, między innymi: niezachowanie wymaganej szczegółowości prognozowanych dochodów, nie wyodrębnienie rodzajów wydatków, nie wskazanie źródeł pokrycia deficytu budżetowego bądź przeznaczenia nadwyżki budżetowej, nieokreślenie planu przychodów i wydatków środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych, nieupoważnienie zarządu do zaciągania długu i spłaty zobowiązań - 132,
- przeznaczenie środków budżetowych na zadania nie należące do zadań jednostki samorządu terytorialnego i nie mające charakteru potrzeb zbiorowych tylko indywidualnych lub zaspakajające potrzeby grup danej społeczności - 99,
- niezaplanowanie w budżetach gmin środków na wpłaty na PFRON oraz na izby rolnicze - 78,
- utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie przekraczającej 1% planowanych wydatków budżetu, zwiększenie jej w trakcie roku budżetowego - 76,
- niezgodności pomiędzy kwotami zawartymi w treści uchwały a kwotami wynikającymi z załączników stanowiących jej integralną część - 50,

⁴ Zob. przypis nr 5.

- zwiększenie wydatków budżetowych skutkujących powstaniem deficytu budżetowego bez wskazania źródeł jego sfinansowania - 38,
- niezaplanowanie wydatków na obowiązkowe zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, m. in. na: oczyszczanie i utrzymanie zieleni w gminie, utrzymanie dróg gminnych, prowadzenie biblioteki przez powiat, wyposażenie, utrzymanie, wyszkolenie i zapewnienie gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej, prowadzenie klas „O” w przedszkolach lub szkołach podstawowych - 15,
- nieprawidłowe klasyfikowanie dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów - 744,
- powierzenie wykonania uchwały skarbnikowi, pracownikom jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego - 9.

W uchwałach zmieniających budżet podejmowanych przez organy wykonawcze najczęściej nieprawidłowości dotyczyło: przekroczenia przez zarząd kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez dokonywanie przeniesień wydatków między działami (124), zmian przeznaczenia dotacji celowych, dokonywania zmian budżetu należących do wyłącznej kompetencji rady (65), rozdysponowania rezerw celowych niezgodnie z przeznaczeniem oraz rezerw ogólnych na nowe zadania (45).

W 2001 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały **2 955 uchwał** organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych **w sprawie absolutorium dla zarządu**, z tego: 2 893 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium i 62 - nieudzielenia absolutorium. Zgodnych z prawem było 2 887 uchwał (97,7% ogółu uchwał), z tego: 2 849 (98,5%) o udzielenie absolutorium oraz 38 (61,3%) o nieudzielenie absolutorium. Udział uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium bez naruszenia prawa stanowił: 55,0% w 1993 r., 60,3% w 2000 r. i 61,3% w 2001 r. ogółu tych uchwał. Z 62 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, w 24 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa, z czego 22 - kolegia izb uznały za nieważne w całości. Liczba zbadanych uchwał w sprawie absolutorium była większa niż liczba gmin oraz miast na prawach powiatu z tego względu, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały absolutorijnej, organy stanowiące tych jednostek ponownie podejmowały uchwały, które były rozpatrywane przez kolegia izb. W jednym przypadku nie podjęto przedmiotowej uchwały, w związku z odwołaniem rady gminy. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 5**.

W uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w sprawie absolutorium dla zarządu podjętych z naruszeniem prawa najliczniejszą grupę stanowiły nieprawidłowości, które dotyczyły m. in.:

- nieudzielenia absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu lub za wykonanie budżetu roku innego, niż rok budżetowy - 19,
- braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu - 10,
- podjęcia uchwały absolutorijnej w głosowaniu tajnym - 6,
- głosowania innych wniosków, niż wniosek komisji rewizyjnej przy podejmowaniu uchwały absolutorijnej, udziału w głosowaniu osoby, która utraciła mandat na skutek prawomocnego wyroku skazującego - 6,
- podjęcia uchwały bez zachowania wymaganej większości podczas głosowania - 2.

W 2001 r. izby zbadały również **49 333 pozostałych uchwał** organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach finansowych (w 2000 r. - 37 201). Szczegółowy

wykaz rodzajów tych uchwał oraz wyniki ich badania prezentuje **tabela 6**. Z ogólnej liczby ww. uchwał, 45 683 (92,6%) było podjęte bez naruszenia prawa, w 3 650 (7,4%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego: w 1 153 - nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 730 wszczęte postępowania umorzono, a 1 767 - uznano za nieważne (1 133 - w części, 634 - w całości).

W uchwałach podjętych z naruszeniem prawa, w stosunku do których kolegia izb prowadziły postępowania nadzorcze, stwierdzono **2 918 nieprawidłowości**. Z analizy stwierdzonych nieprawidłowości wynika, że najliczniej wystąpiły w uchwałach w sprawach:

- **podatków i opłat lokalnych** (1 667) w tym:
 - w sprawie opłaty administracyjnej (330 nieprawidłowości dotyczyło między innymi: ustalenia opłat za czynności nie będące czynnościami urzędowymi lub za czynności objęte przepisami ustawy o opłacie skarbowej lub wynikających z innych ustaw, niewłaściwego ustalania opłat za sporządzenie testamentu, braku określenia zasad poboru i terminu płatności opłat administracyjnych, niewłaściwych postanowień dotyczących terminu wejścia w życie uchwały),
 - w sprawie podatku od nieruchomości (296 - stosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym lub zwolnień indywidualnych, wprowadzenie innych zwolnień niż przewiduje ustawa lub zwolnień częściowych, nieprawidłowe ustalenie stawek podatku, ustalenie stawek poniżej dolnej granicy wynikającej z ustawy, przekroczenie stawek maksymalnych, nieprecyzyjne określenie przedmiotów opodatkowania objętych zwolnieniem),
 - w sprawie podatku od środków transportowych (271 - określenie stawek według nieprawidłowo określonych przedziałów ładowności, zaniżenie stawek minimalnych lub zawyżenie stawek maksymalnych, stosowanie zwolnień częściowych lub całkowitych od środków transportowych nie podlegających opodatkowaniu, nieuwzględnienie rodzaju środka transportowego i jego wpływu na środowisko naturalne),
 - w sprawie opłaty targowej (293 - niewłaściwe określenie przedmiotu opodatkowania, ustalenie poboru opłaty w formie abonamentu miesięcznego, niewłaściwe postanowienia dotyczące terminu wejścia uchwały w życie, nieokreślenie bądź nieprawidłowe określenie inkasentów i ich wynagrodzenia);
- **zaciągania zobowiązań mających wpływ na wysokość długu publicznego** (369 - zaciągnięcie kredytu na wydatki mające pokrycie w planowanych dochodach lub 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, udzielenie nieodwołalnego pełnomocnictwa do zaspokajania zobowiązań wynikających z umów kredytowych);
- **zasad i zakresu przyznawania dotacji** (86 - brak określenia trybu postępowania o udzielenie 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);
- **tworzenia środków specjalnych** (32 - utworzenie środka, którego powołanie wynika z odrębnych ustaw lub w jednostkach realizujących zadania z zakresu administracji

rządowej, brak wskazania bądź niewłaściwe źródła przychodów środków oraz ich przeznaczenie).

2.3. Skargi do NSA

Na zbadanych przez izby w 2001 roku 110 729 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych, kolegia izb w 2 347 uchwałach stwierdziły nieistotne naruszenie prawa, a w stosunku do 2 056 uchwał orzekły o nieważności, w tym: 1 348 w części i 708 w całości.

Spośród wydanych w 2001 roku przez izby łącznie 4 403 rozstrzygnięć nadzorczych, do Naczelnego Sądu Administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego zaskarżyły 83 rozstrzygnięcia nadzorcze izb (1,9% rozstrzygnięć). Zaskarżone zostało także jedno postanowienie kolegium wydane w wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych oraz jedno orzeczenie wydane przez Komisję Dyscypliny Finansów Publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej. W obu przypadkach NSA odrzucił wniesione skargi. W 2001 roku Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył 85 skarg i wydał 52 wyroki oddalające skargi oraz 21 wyroków uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze, a także 12 postanowień, z tego 8 odrzucających skargi i cztery w sprawie umorzenia postępowania. Z ogólnej liczby 85 rozpatrzonych skarg 16 dotyczyło spraw z lat 1999 - 2000. Liczbę i rodzaje wydanych przez NSA orzeczeń w latach 2000-2001 prezentuje **tabela 7**.

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

- niewłaściwego udzielania zwolnień bądź obniżania stawek podatków, ustalenia opłaty targowej za rezerwację miejsc, ustalenia opłaty administracyjnej za wydanie zaświadczenia bądź czynności urzędowe objęte ustawą o opłacie skarbowej,
- zaciągnięcia kredytu długoterminowego, emisji obligacji w kwocie przewyższającej kwotę planowanego deficytu budżetowego bądź w kwocie wyższej niż wydatki nie znajdujące pokrycia w planowanych dochodach budżetowych,
- zaciągnięcia kredytu długoterminowego przeznaczonego na sfinansowanie wydatków, które zostały zaplanowane w wydatkach budżetowych,
- dokonywania zmian w budżecie w szczególności innej niż uchwalony budżet, wprowadzenia do budżetu kwot dotacji celowych niezgodnych z kwotami przyznanymi przez dysponenta, dokonywania zmniejszeń i zwiększeń wydatków budżetowych, których limity nie zostały ustalone w budżecie,
- przekazania kompetencji zarządu do wykonywania budżetu skarbnikowi lub innym pracownikom samorządowym,
- przyznania dotacji przedmiotowych dla zakładu budżetowego na zadania nie związane z zadaniami statutowymi zakładu,
- przekazywania zarządowi wyłącznej kompetencji rady do określenia stawek dotacji,
- nieudzielenia absolutorium zarządowi z przyczyn innych niż wykonanie budżetu,
- przyznania przewodniczącemu rady miesięcznego ryczałtu jako zwrotu kosztów podróży, nieprawidłowego ustalenia dla radnych zwrotu kosztów podróży związanych z pracą w organach rady oraz przyznania członkom komisji spoza rady diet z tytułu uczestnictwa w sesjach rady (skargi z 1999 r.).

Uchylone przez NSA w 2001 r. rozstrzygnięcia nadzorcze izb, w wyniku wniesionych skarg przez jednostki samorządu terytorialnego dotyczyły:

- wprowadzenia częściowych zwolnień w podatkach (np. zwolnienia z podatku od nieruchomości nieużytków, ustalenia stawek od środków transportowych uwzględniających wyposażenie w instalację gazową),
- zwiększenia planowanych wydatków budżetowych związanych z obsługą wierzytelności gminy,
- wystąpienia różnic kwotowych między uchwałą budżetową a układem wykonawczym wynikającym z zaokrąglania kwot,
- zmian w zakresie finansowania komunikacji miejskiej oraz wprowadzenie bezpłatnych i ulgowych przejazdów dla osób związanych z jednym zakładem pracy.

W 2001 r. NSA w stosunku do dwóch skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze izb (zarzuty strony skarżącej dotyczyły zmiany kwalifikacji przez organ nadzoru naruszenia prawa ze skutkiem orzeczenia nieważności - w przypadku nie usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie - na rozstrzygnięcie o nieistotnym naruszeniu prawa) wydał różne orzeczenia. W jednym orzeczeniu uznał jako niedopuszczalne i niezgodne z prawem powtórne kwestionowanie uchwały organu, a tym samym dokonanie zmiany kwalifikacji naruszenia prawa. Natomiast w innym rozstrzygnięciu wskazał, iż „nie można czynić zarzutu organowi nadzoru z tego powodu, że zweryfikował swe pierwotne stanowisko w kwestii oceny prawnej uchwały i kierując się powszechnie stosowaną zasadą *reformationis in peius*, zamiast stwierdzenia nieważności, wskazał jedynie na nieistotne dla bytu uchwały naruszenie prawa”. W 2001 r. regionalne izby obrachunkowe (**tabela 7**) zaskarżyły do NSA 4 uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (w 2000 r. - 5). Do końca roku Sąd wydał 2 orzeczenia oddalające skargi izb z uwagi na uznanie zarzutów strony skarżącej oraz niepodzielenie stanowiska kolegium odnośnie procedury absolutoryjnej.

Do końca 2001 r. NSA nie rozpatrzył 23 skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze izb i 2 skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby.

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 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

terytorialnego⁵ 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 (art. 133).

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 2001 r. do izb wpłynęły dwa powiadomienia skarbników o odmowie dokonania kontrasygnaty i złożeniu jej na pisemne polecenie zwierzchnika. Jedno powiadomienie dotyczyło zakwestionowania i dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika umowy na wykonanie projektu budowlano-wykonawczego modernizacji i rozbudowy szpitala, podpisanie której powodowało zaciągnięcie zobowiązań nie mających pokrycia w budżecie. W drugim przypadku odmowa kontrasygnaty skarbnika dotyczyła umowy w sprawie darowizny na rzecz Państwowej Straży Pożarnej z uwagi na brak podstaw prawnych do przekazywania środków finansowych w formie darowizny.

W obu przypadkach komisje uznały odmowy kontrasygnat i złożenie ich na pisemne polecenie zwierzchnika za uzasadnione.

W okresie od 1993 r. do 2001 r. do izb wpłynęło 28 powiadomień skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2001 r., przez izby, w jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono 211 przypadków dotyczących realizacji umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika, w 2000 r. było ich 210 a w 1999 - 201.

Porównanie liczby powiadomień skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez inspektorów kontroli świadczy 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.

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

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 2001 roku izby przeprowadziły łącznie **1 316 kontroli**, obejmując nimi w szczególności jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne. Liczbę przeprowadzonych kontroli i ich rodzaje oraz liczbę objętych nimi podmiotów przedstawia poniższa tabela.

Kontrole przeprowadzone w 2001 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 %
Łącznie, z tego:	1316	100,0	789	100,0	263	100,0	173	100,0	91	100,0
Województwa samorządowe	12	0,9	11	1,4	1	0,4	0	–	0	–
Powiaty	151	11,5	108	13,7	30	11,4	10	5,8	3	3,3
Gminy, w tym:	1018	77,4	612	77,6	191	72,6	137	79,2	78	85,7
- miejskie	141	10,7	68	8,6	29	11,0	36	20,8	8	8,8
- miejsko-wiejskie	223	16,9	130	16,5	42	16,0	38	22,0	13	14,3
- wiejskie	654	49,8	414	52,5	120	45,6	63	36,4	57	62,6
Pozostałe podmioty	135	10,2	58	7,3	41	15,6	26	15,0	10	11,0

Działalność kontrolna izb koncentruje się przede wszystkim na prowadzeniu kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W ramach prowadzonych 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 2001 roku izby przeprowadziły **789 kontroli kompleksowych** (59,9% ogólnej liczby kontroli) - w tym 731 kontrolami objęto jednostki samorządu terytorialnego. Najwięcej kontroli kompleksowych przeprowadzono w gminach (612), co stanowiło 77,6% ogółu kontroli kompleksowych; z tego 52,5% kontroli wykonano w gminach wiejskich. Z liczby przeprowadzonych kontroli kompleksowych wynika, że w 2001 r. objęto nimi 26%

jednostek samorządu terytorialnego, w tym 24,6% gmin, 35,1% powiatów oraz 68,7% 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 (57) zostały przeprowadzone w związkach jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, instytucjach kultury, samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Na uwagę zasługuje fakt przeprowadzenia w roku 2001 aż w 11 województwach samorządowych kompleksowych kontroli ich gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych. W większości województw była to pierwsza kontrola regionalnej izby obrachunkowej od momentu powstania samorządu województwa.

Należy wskazać, że każdego roku izby obejmują kontrolą określone zagadnienia, wskazane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonywane na podstawie uzgodnionych programów. W 2001 roku izby, w ramach kontroli kompleksowych, dokonały sprawdzenia:

- w 229 gminach prawidłowości wydatkowania przez gminy środków Państwowego Funduszu Kombatantów,
- w 216 gminach prawidłowości wydatków dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz przyjętych form finansowania wydatków ponoszonych przez gminy na potrzeby ochotniczych straży pożarnych.

Informacje o wynikach tych kontroli zawiera **część II rozdz. 4** niniejszego *Sprawozdania...*

Kontrole problemowe obejmują wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów. Są one ujmowane w planach kontroli regionalnych izb obrachunkowych w miarę potrzeb oraz istniejących możliwości, po uprzednim zapewnieniu czasu niezbędnego do przeprowadzenia kompleksowych kontroli jednostek samorządu terytorialnego (nie rzadziej niż raz na cztery lata).

Izby przeprowadziły w 2001 r. łącznie **263 kontrole problemowe**, w tym najwięcej w gminach. Do zagadnień najczęściej obejmowanych kontrolami problemowymi należały:

- wydatki na wynagrodzenia osób pełniących funkcje kierownicze oraz wydatki z tytułu diet radnych,
- stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- gospodarka mieniem komunalnym (sprzedaż mienia, wnoszenie mienia do spółek, pobieranie pożytków z majątku),
- przygotowanie i realizacja inwestycji oraz prawidłowość finansowania zadań,
- prawidłowość wykorzystania i rozliczania dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- gospodarka finansowa samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym mających osobowość prawną),
- prawidłowość pobierania dochodów budżetowych,
- wykonywanie przez powiat zadań w zakresie prowadzenia biblioteki.

Wybór zagadnień, będących przedmiotem kontroli problemowych, wynikał w dużym stopniu z posiadanych przez izby informacji o nieprawidłowościach występujących w określonych dziedzinach gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów, a w tym także otrzymywanych przez izby w formie sygnalizacji i wniosków o przeprowadzenie kontroli.

Jednym z zadań, objętych działalnością kontrolną izb, była kontrola gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W 2001 roku przeprowadzono łącznie 26 kontroli w tym zakresie, których wyniki są przedstawione w **części II rozdz. 4** niniejszego *Sprawozdania...*

W 2001 roku przeprowadzono **173 kontrole dorażne**. Podstawą do ich przeprowadzenia 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 dorażne były przeprowadzane również w związku z negatywną oceną pewnych zjawisk, wynikającą z działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych.

Należy podkreślić, że sprawy wynikające z otrzymywanych wniosków i sygnałów były uwzględniane nie tylko w kontrolach doraźnych, ale również kontrolach kompleksowych i problemowych. Niezależnie od tego informacje o nieprawidłowościach, kierowane do izb w formie korespondencyjnej bądź publikowane w prasie, były uwzględniane w indywidualnie kształtowanych programach kontroli kompleksowych określonych jednostek, przewidzianych w planie do kontroli na dany rok kalendarzowy. Poniższa tabela zawiera informacje o liczbie i rodzajach kontroli przeprowadzonych w 2001 roku na wniosek oraz w związku z doniesieniami różnych podmiotów.

Kontrole przeprowadzone w 2001 roku w związku z otrzymanymi wnioskami i doniesieniami

Podmioty wnioskujące kontrole	Ogółem	Liczba przeprowadzonych kontroli według rodzajów		
		kontrole kompleksowe	kontrole problemowe	kontrole dorażne
Łącznie, z tego:	223	49	17	157
Prokuratura	32	6	3	23
Policja	15	3	1	11
Wojewoda	17	3	2	12
NIK	16	9	1	6
UKS i US	3	2	-	1
Organy jst	22	9	4	9
Inne podmioty	118	17	6	95

Z powyższej tabeli wynika, że łącznie przeprowadzono 223 kontrole, w ramach których zostały uwzględnione otrzymane wnioski i sygnalizacje, co stanowiło 16,9% ogólnej liczby kontroli wykonanych w 2001 roku, kontrole te w większości wypadków (70,4%) zostały zarządzone jako dorażne.

Izby najczęściej podejmowały czynności kontrolne na wnioski kierowane przez prokuraturę, organy jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów i Policję oraz

w związku z pismami kierowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli. Ponadto wnioski i sygnalizacje, uwzględnione w toku czynności kontrolnych, były kierowane m. in. przez posłów i senatorów, radnych, ministrów, Prezesa Rady Ministrów, mieszkańców, związki zawodowe.

Wśród zagadnień, które najczęściej były przedmiotem kontroli doraźnych oraz innych - podejmowanych w trybie wyżej podanym, można wskazać:

- gospodarowanie majątkiem (w tym jego sprzedaż),
- stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- wydatki na infrastrukturę,
- wynagrodzenia członków zarządu i diety radnych,
- ustalanie i pobór podatków i opłat,
- prawidłowość gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych,
- legalność wydatków budżetowych.

Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych w 2001 r. kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego i innych podmiotach nieprawidłowości, wystąpiły w różnych obszarach ich gospodarki finansowej. Łącznie stwierdzono **14 471 nieprawidłowości** w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów objętych kontrolami.

Szczegółowe informacje o wynikach kontroli zawiera **część II rozdział 4** niniejszego *Sprawozdania...*

3.2. Kontrola sprawozdań budżetowych i wniosków gmin o subwencje rekompensujące utracone dochody

Zgodnie z przepisami art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izb należy kontrola, pod względem rachunkowym i formalnym, sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej.

Począwszy od 2000 r. jednostki samorządu terytorialnego przekazują sprawozdania i wnioski do izb w dwóch formach: elektronicznej i dokumentu. Po ich weryfikacji, izby przesyłają do Ministerstwa Finansów dane ze sprawozdań i wniosków w formie elektronicznej oraz oryginały sprawozdań o podstawowych dochodach podatkowych jak również wniosków.

W 2001 r. znacząco wzrosła liczba i rodzaje sprawozdań objętych kontrolą izb. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹, oprócz kontroli sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, izby kontrolują sprawozdania z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych

¹ Dz. U. Nr 24, poz. 279. Zgodnie z przepisami rozporządzenia zarządy jst sporządziły i przesyłały do izb sprawozdania z wykonania: planu dochodów budżetowych, wydatków budżetowych, podstawowych dochodów podatkowych gmin i miast na prawach powiatu (półroczne i roczne), sprawozdania o nadwyżce/deficycie, o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, o stanie należności oraz z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej. Ponadto, w 2001 r., skontrolowały pod względem formalno-rachunkowym oraz przekazały do Ministerstwa Finansów sprawozdania z wykonania budżetów jst za okres od początku roku do końca IV kw. 2000 r., których obowiązek sporządzania wynikał z rozporządzenia obowiązującego w 2000 r.

oraz funduszy celowych. Rozporządzenie wprowadziło również obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych przez związki międzygminne.

W 2001 r. izby skontrolowały łącznie **88 157 sprawozdań budżetowych**, z czego 11 647 dotyczyło korekt sprawozdań (na wnioski izb i MF) dokonanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku sprawdzenia ich pod względem formalno-rachunkowym. Na przestrzeni lat 1999 - 2001 liczba skontrolowanych sprawozdań budżetowych wzrosła z 11 949 w 1999 r. do 57 972 w 2000 r. i 88 157 w 2001 r.

Stwierdzone, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań budżetowych, nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: niezgodności pomiędzy danymi zawartymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań, wykazywania danych z wykonania dochodów z tytułu subwencji, udziałów w podatkach i dotacji niezgodnych z danymi wykazywanymi przez dysponentów, niezgodności danych w zakresie planu z uchwałami budżetowymi, stosowania klasyfikacji budżetowej niewłaściwej dla danego szczebla jst oraz błędów formalnych i rachunkowych. Korekty sprawozdań wynikały również z tego, że jednostki samorządu terytorialnego miały trudności w ich prawidłowym sporządzeniu w związku z nowymi przepisami sprawozdawczości budżetowej oraz zmianami, w ciągu okresu sprawozdawczego, interpretacji niektórych przepisów.

Zasady sporządzania wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień².

W 2001 r. izby skontrolowały pod względem rachunkowym i formalnym łącznie **10 198 wniosków**, w tym 278 dotyczyło korekt. W porównaniu do 2000 r. liczba zbadanych wniosków wzrosła o 2 495 oraz o 1 680 w stosunku do 1999 r.

Korekty wniosków dotyczyły głównie błędnego wyliczenia przez gminy skutków ustawowych ulg i zwolnień, podania skutków ulg i zwolnień z tytułu utraconych dochodów przez gminy nieuprawnione oraz błędów formalnych i rachunkowych. Szczegółowe wyniki kontroli sprawozdań i wniosków w latach 1999 - 2001 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 1999 - 2001

Rodzaj sprawozdania	1999			2000			2001			8:5 %	9:6 %
	Ogółem	w tym skorygowane	3:2 %	Ogółem	w tym skorygowane	6:5 %	Ogółem	w tym skorygowane	9:8 %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem, z tego:	20 467	1 244	6,1	65 675	8 317	12,7	98 355	11 925	12,1	149,8	143,4
sprawozdania budżetowe jst	11 949	1 021	8,5	57 972	8 152	14,1	88 157	11 647	13,2	152,1	142,9
wnioski o przyznanie kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień	8 518	223	2,6	7 703	165	2,1	10 198	278	2,7	132,4	168,5

² Dz. U. Nr 13, poz. 118 z późn. zm.

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, rad miast na prawach powiatu 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 2001 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło:

- na działalność rad - 0 skarg,
- na działalność zarządów gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów) - 293 skargi,
- na działalność zarządów powiatów (starostów) - 19 skarg.

Ponadto do izb wpłynęło 76 pism (w tym 73 rad gmin i 3 rad powiatów) zawierające wnioski o stwierdzenie nieważności uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, do oceny których właściwym organem nadzoru są izby. Pisma te kierowały do regionalnych izb obrachunkowych osoby fizyczne, radni, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty (np. NIK).

Wyżej wymienione pisma nie zostały zakwalifikowane jako skargi w rozumieniu przepisów rozdziału II Kodeksu postępowania administracyjnego bowiem zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu (z dnia 8 kwietnia 1992 r. sygn. akt: SAB/Wr 15/92) postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru nad działalnością komunalną prowadzi zawsze z urzędu, a nie na wniosek osób trzecich. Ewentualne pisma takich osób, wskazujące na wadliwości prawne określonych uchwał, nie powodują powinności wszczęcia postępowania oraz wydania decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały. Brak reakcji organu nadzoru na pismo żądające stwierdzenia w trybie nadzoru nieważności uchwały organu gminy nie jest „bezczynnością organu” uzasadniająca dopuszczalność wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 216 § 1 Kpa.

Zakres przedmiotowy zarzutów zawartych w kierowanych do izb pismach dotyczył uchwał podejmowanych przez rady w następujących sprawach:

- procedury uchwalania budżetu - 5,
- uchwalania budżetu i jego zmian - 29,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek - 4,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji - 5,
- podatków i opłat lokalnych - 17,
- absolutorium dla zarządu - 5,
- wyboru banku do obsługi budżetu jst - 1.

Wnioski zawarte w pismach były przedkładane na posiedzeniach kolegów rio w toku prowadzonego postępowania nadzorczego nad uchwałami organów stanowiących jst w sprawach odnoszących się do zagadnień poruszanych w kierowanych do izb pismach. W 75 przypadkach zarzuty sformułowane w pismach nie znalazły potwierdzenia w toku

prowadzonego postępowania nadzorczego. Natomiast w 1 przypadku kolegium prowadząc postępowanie nadzorcze unieważniło uchwałę rady w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego wskazując w rozstrzygnięciu naruszenie przepisu art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (udzielono kredytodawcy pełnomocnictwa do dysponowania rachunkami bankowymi gminy).

Rozpatrywanie przez izby zarzutów na działalność rad będących w zakresie uprawnień nadzorczych izb wynikających z art. 11 ustawy o RIO w trybie określonym ww. orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest spójne i nie budzi wątpliwości. Jednakże organy stanowiące podejmują również uchwały, które dotyczą gospodarki finansowej a których legalność nie podlega ocenie izb (uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym). W takim przypadku izby, z jednej strony - nie posiadając dokumentacji - nie mają możliwości dokonania, według kryterium legalności, oceny zasadności zarzutów odnoszących się do podejmowanych przez rady decyzji dotyczących gospodarowania mieniem gminnym, a z drugiej strony, związane przepisem art. 229 pkt 1 Kpa, nie mogą przekazać zarzutów w tym zakresie do rozpatrzenia wojewodom, mimo, że wobec uchwał podejmowanych w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym organami nadzoru są wojewodowie.

Spośród wyżej wymienionych 76 pism, które wpłynęły do izb, 10 zawierało zarzuty w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Mimo że, jak wskazano powyżej, regionalne izby obrachunkowe nie są właściwym organem nadzoru wobec uchwał rad w tych sprawach (art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) izby podjęły działania zmierzające do wyjaśnienia przedmiotowych spraw zwracając się do odpowiednich organów o przekazanie, względnie udostępnienie, potrzebnych informacji do oceny zasadności stawianych zarzutów a następnie udzielenia odpowiedzi wnoszącym zarzuty.

Jak wskazano na wstępie, do regionalnych izb obrachunkowych w 2001 roku wpłynęło 312 skarg na działalność organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w tym:

- 293 na działalność zarządu gminy (wójtów, burmistrzów, prezydentów),
- 19 na działalność zarządu powiatu (starostów).

Wszystkie skargi, zgodnie z art. 231 Kpa, zostały przesłane do rozpatrzenia organowi właściwemu wskazanemu przepisami art. 229 pkt 3 i 4 Kpa, tj. odpowiednio radzie gminy i radzie powiatu.

Skargi na zarząd gminy przekazane radzie gminy oraz skargi na zarząd powiatu przekazane radzie powiatu zostały wniesione przez osoby fizyczne, radnych, posłów i senatorów, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty a dotyczyły w szczególności następujących spraw:

- zamówień publicznych - 86,
- spraw podatkowych i opłat lokalnych - 35,
- dotyczących mienia komunalnego - 35,
- realizacji inwestycji - 29,
- wykorzystania dotacji i subwencji - 18,
- bezczynności organów danej jst - 18,
- realizacji wydatków i dochodów budżetowych - 20,
- gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych jst - 4,

- spraw pracowniczych - 4,
- ustalania i funkcjonowania środków specjalnych - 1,
- zagospodarowania przestrzennego - 1,
- innych - 61, tj. między innymi działalności przewodniczących zarządów jst w zakresie nieprawidłowej polityki personalnej, przyznawania dodatków mieszkaniowych, ustalania cen za usługi komunalne, działalności komisji rewizyjnych rad.

Niezależnie od przekazania wyżej wymienionych skarg według właściwości wszystkie informacje w nich zawarte a dotyczące spraw finansowych stanowiły materiał wykorzystywany w przeprowadzanych przez rio kontrolach gospodarki finansowej jst.

4. Działalność opiniodawcza

4.1. Zakres działalności opiniodawczej

Zakres działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych w 2001 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 trzyosobowe składy orzekające wyznaczone przez prezesa izby, a złożone z członków kolegium. 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 jednostek³.

³ Prezesi izb, realizując ten obowiązek, powiadamiali właściwych wojewodów i Ministra Finansów o negatywnych opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2000 rok i za I półrocze 2001 roku, przysyłając kopię negatywnej opinii. Nie wydano natomiast negatywnych opinii o sprawozdaniach z wykonania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. Nie było więc konieczności powiadamiania organów stanowiących tych jednostek.

4.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

Składy orzekające izb wydały w 2001 roku **18 435 opinii**, tj. o 5,5% więcej niż w 2000 r., z tego:

- 15 034 (81,5%) to opinie pozytywne (w 2000 r. - 79,9% wydanych opinii),
- 3 297 (17,9%) to opinie pozytywne z uwagami (w 2000 r. - 19,4%),
- 104 (0,6%) to opinie negatywne (w 2000 r. - 0,7%).

W 2001 roku, w porównaniu z rokiem 2000, wzrósł udział opinii pozytywnych z 79,9% do 81,5% ogółu wydanych opinii. Zmniejszył się udział opinii pozytywnych z uwagami - z 19,4% do 17,9% i opinii negatywnych - z 0,7% do 0,6%. Ta pozytywna tendencja utrzymuje się od kilku lat, można więc uznać, że dokumenty przedstawiane do opiniowania są bardziej poprawne. Wśród wydanych 104 opinii negatywnych, najczęściej, bo 43,3%, dotyczyło wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium. Natomiast opinie pozytywne z uwagami w największym stopniu (41,2%) dotyczyły projektów budżetów.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2000 i 2001, z wyszczególnieniem rodzajów wydanych opinii i w podziale na rodzaje jednostek samorządowych prezentuje **tabela 8**.

Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami w wydawanych w 2001 r. opiniach były:

- 1) w opiniach o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek (na 2 767 wydanych opinii, 57 zawierało uwagi, negatywnych było 11) :
 - obciążenie budżetu zaciągniętą pożyczką lub kredytem powodowało naruszenie zasad określonych w art. 113 ustawy o finansach publicznych bądź łączne zadłużenie jednostki naruszało granicę długu określoną w art. 114 ww. ustawy,
 - zaciąganie pożyczki lub kredytu na zadania nie ujęte w planie wydatków budżetowych,
 - zaciągnięta pożyczka lub kredyt była wyższa niż planowany deficyt,
- 2) w opiniach o przedkładanych projektach budżetów (wśród 2 933 wydanych opinii, 1 360 zawierało uwagi, negatywnych było 11):
 - brak lub niepełna informacja o stanie mienia komunalnego,
 - brak wskazania lub nieprawidłowe wskazanie źródła sfinansowania deficytu budżetowego,
 - brak wyodrębnienia w strukturze wydatków ustawowo wskazanych rodzajów wydatków bieżących (np. na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, wydatków na obsługę długu publicznego),
 - brak zaplanowania wydatków na niektóre obowiązkowe zadania własne (np. związane ze świadczeniem usług opiekuńczych, utrzymaniem porządku i czystości w gminach),
 - zaplanowanie wydatków na zadania nie należące do zadań gminy (np. na rolnictwo),
 - 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,

- 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 przeciwdziałania alkoholizmowi,
 - nie zaplanowano lub zaplanowano w wysokości niższej niż 2-procentowy 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,
 - brak niektórych załączników (np. dotyczących wieloletnich planów inwestycyjnych).
- 3) w opiniach o przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze (z 2945 wydanych opinii, 837 zawierało uwagi, negatywnych było 10):
- brak informacji i objaśnień dotyczących znacznych odchyżeń od planu w realizacji dochodów i wydatków w niektórych pozycjach budżetu,
 - informacja o przebiegu wykonania budżetu była niezgodna z uchwałą rady w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,
 - przekroczenia planowanych wydatków w niektórych pozycjach budżetu,
 - rozbieżności między kwotami wynikającymi z uchwał budżetowych a sprawozdaniami statystycznymi i informacją opisową,
 - niezgodność kwot dotacji i subwencji 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,
 - nie odniesiono się do występujących zobowiązań wymagalnych,
 - wypłacania wynagrodzeń bez jednoczesnego odprowadzenia składek ZUS i Funduszu Pracy,
 - błędy w klasyfikacji budżetowej, błędy formalno-rachunkowe,
 - niekompletność dokumentów sprawozdawczych.
- 4) w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2000 rok (wśród 3 186 wydanych opinii, 777 zawierało uwagi, negatywnych było 7), poza nieprawidłowościami wskazanymi w punkcie 3 zwrócono uwagę na niżej wymienione:
- sprawozdanie sporządzono w szczególności mniejszej niż uchwała budżetowa,
 - nie wyodrębniono dochodów i wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej bądź zadań realizowanych na podstawie porozumień,
 - brak informacji dotyczących wskazania źródeł przychodów przeznaczonych na pokrycie deficytu,
 - brak informacji dotyczących wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,
 - wysokie zadłużenie jednostki, zbliżające się lub przekraczające granice określone przepisami,
- 5) w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z 2 940 wydanych opinii, 162 zawierało uwagi, negatywnych było 45):
- brak merytorycznej oceny wykonania budżetu przez zarząd,

- brak uzasadnienia wniosku o nieudzielenie absolutorium zarządowi,
 - sformułowanie wniosku w oparciu o kryteria nie związane z wykonywaniem budżetu,
 - komisja rewizyjna pozytywnie oceniła wykonanie budżetu a wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium,
 - zarzuty pod adresem zarządu były bezpodstawne (np. zmiany w budżecie, które komisja rewizyjna zarzuciła zarządowi, były dokonane przez radę),
 - formalne błędy wniosku (przedłożenie wniosku w formie projektu uchwały rady, wniosek o „warunkowe udzielenie absolutorium”, sformułowanie „komisja rewizyjna nie udziela absolutorium”, przedłożenie wniosku przez osoby nieupoważnione),
- 6) w opiniach o zamiarze emisji papierów wartościowych (wydano 75 opinii, w tym 1 z uwagami i 2 negatywne):
- nie określono przeznaczenia środków uzyskanych z zamierzonej emisji obligacji (nie podano celu emisji),
 - zadłużenie jednostki przekraczało limity określone prawem,
- 7) w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozy kształtowania się długu publicznego (wydano 3 589 opinii, w tym 103 pozytywne z uwagami i 18 negatywnych):
- w prognozowanej kwocie długu nie uwzględniono wszystkich zobowiązań (zaciąganych kredytów, pożyczek, zobowiązań wymagalnych, depozytów),
 - rozbieżności pomiędzy kwotą deficytu wynikającą z uchwały budżetowej a załączoną prognozą długu,
 - nie wskazano szacunkowych dochodów gminy w latach następnych i nie przedstawiono relacji kwoty długu do tych dochodów,
 - zaplanowano nierealne dochody w latach następnych, tj. znacznie wyższe w porównaniu do lat poprzednich,
 - przekroczono dopuszczalne limity zadłużenia (łączna kwota przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz łączna kwota długu na koniec roku powodowała naruszenie przepisów art. 113 i 114 ustawy o finansach publicznych),
 - brak wskazania źródeł pokrycia deficytu lub wskazanie nieistniejącego źródła (np. nadwyżki z lat ubiegłych, która została rozdysponowana).

4.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium

Od uchwał składów orzekających dotyczących wydawania opinii, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie 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 2001 r. od opinii wydanych przez składy orzekające izb wniesiono 21 odwołań (w 2000 roku - 27), z tego:

- 7 odwołań od opinii o wnioskach komisji rewizyjnych,
- 5 odwołań od opinii o projektach budżetów,

- 4 odwołania od opinii o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,
- 2 odwołania od opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu,
- 2 odwołania od opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prognozie długu,
- 1 odwołanie od opinii o możliwości spłaty kredytu.

W wyniku rozpatrzenia wniesionych odwołań: 2 odwołania zostały w części uwzględnione (1 odwołanie od opinii o projekcie budżetu i 1 odwołanie od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu); w 8 przypadkach odwołania zostały oddalone z przyczyn formalnych (wniesione przez nieuprawniony organ); w 11 przypadkach opinię składu orzekającego utrzymano w mocy.

5. Działalność informacyjna i szkoleniowa

5.1. Działalność szkoleniowa

Do ustawowych zadań izb należy prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

W 2001 r. izby przeprowadziły **352 szkolenia**, w których uczestniczyło łącznie **21 228 osób**. Od roku 1993 liczba szkoleń, organizowanych przez izby i liczba uczestników, wzrosła ponad dwukrotnie (w 1993 r. izby zorganizowały 174 szkolenia, w których wzięło udział 9 715 osób).

Szkolenia radnych i pracowników jednostek samorządowych w 2001 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
2000	347	19 035	235	14 222	112	4 813
2001	352	21 228	259	16 342	93	4 886

Uczestnikami szkoleń byli: przewodniczący i członkowie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, członkowie zarządów, skarbnicy, główni księgowi budżetu, pracownicy referatów podatkowych oraz członkowie komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Tematyka szkoleń dotyczyła szeroko rozumianych zagadnień związanych z gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności:

- procedury absolutorijnej i zadań komisji rewizyjnych w procesie absolutorium,
- opracowywania i uchwalania budżetu jst,
- zmian ustaw: o finansach publicznych, o policji, o zakładach opieki zdrowotnej, o ochronie środowiska, o podatkach i opłatach lokalnych, o zamówieniach publicznych, o rachunkowości,
- nowych regulacji opłat skarbowych w organach samorządu terytorialnego,

- stosowania nowej klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów w jednostkach samorządu terytorialnego,
- zmiany zasad sprawozdawczości budżetowej oraz funkcjonowania programu, dotyczącego sprawozdawczości,
- kontroli wewnętrznej i audytu,
- warunków dopuszczalności udzielania pomocy przedsiębiorcom przez jst,
- dyscypliny finansów publicznych,
- gospodarowania mieniem publicznym,
- zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych,
- zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego,
- podatku VAT w jednostkach organizacyjnych sfery budżetowej,
- publikowania aktów prawa miejscowego.

Podkreślenia wymaga fakt, że zrealizowana tematyka szkoleń uwzględniała potrzeby pracowników samorządowych, zwłaszcza w zakresie nowych przepisów prawnych i zmian obowiązujących aktów prawnych dotyczących gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Wykładowcami na szkoleniach byli prezesi i zastępcy prezesów, członkowie kolegium, naczelnicy wydziałów i inspektorzy, przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Stowarzyszenia Głównych Księgowych, Urzędu Zamówień Publicznych oraz pracownicy naukowcy. 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 2001 r. działalność informacyjna izb związana była głównie z udzielaniem informacji w zakresie praktycznego stosowania przepisów dotyczących ustroju samorządowego oraz gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo rozpowszechnioną formą prowadzonej działalności w tym zakresie było doradztwo w zakresie prawidłowości opracowywania uchwał budżetowych i innych podejmowanych przez organy jst.

W ramach działalności informacyjnej izb w 2001 r. wydawane były również **biuletyny i informatory**, które najczęściej były kwartalnikami lub miesięcznikami. W wydawnictwach tych publikowano, oprócz informacji na wyżej wymienione tematy, analizy wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego, opracowania wynikające z działalności nadzorczej i kontrolnej izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, opinie i wyjaśnienia kolegium izb, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Zamieszczano również odpowiedzi na zapytania od pracowników samorządowych. Wydawnictwa te przekazywane były przez izby do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego objętych zakresem działania danej izby, a także do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urzędów Wojewódzkich, Najwyższej Izby Kontroli oraz banków. Opracowania i analizy sporządzone przez izby wykorzystywane były również przez różne instytucje, banki, studentów oraz pracowników naukowych.

W 2001 r., regionalne izby obrachunkowe wraz z Krajową Radą, utworzyły witrynę internetową, na której zamieszczane były wyjaśnienia dotyczące gospodarki finansowej

jednostek samorządu terytorialnego, informacje z działalności regionalnych izb obrachunkowych, komunikaty oraz wzory obowiązujących sprawozdań. Ponadto prezentowane były biuletyny i informatory wydawane przez izby.

Informacje w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb publikowane były również w dwumiesięczniku regionalnych izb obrachunkowych „**Finanse Komunalne**”, w całości poświęconemu zagadnieniom z zakresu gospodarki finansowej, działalności nadzorczej i kontrolnej izb, instruktażu i doradztwa, analiz budżetowych oraz orzecznictwa związanego z działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

W kwartalniku „**Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych**”, wydawanym we współpracy z kolegiami odwoławczymi i wojewodami, publikowane były rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych. Opracowania i artykuły pracowników izb dotyczące problematyki samorządowej i finansów publicznych publikowane były we „Wspólnocie”, w „Gazecie Samorządu i Administracji” oraz w prasie lokalnej.

6. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

W roku 2001 regionalne izby obrachunkowe realizowały również, poza zadaniami obowiązkowymi, zadania polegające na opracowaniu specjalistycznych analiz, opracowaniu i przedstawieniu informacji prezentujących różne zagadnienia zarówno o znaczeniu lokalnym, jak i ogólnopolskim. Opracowane wyniki przeprowadzonych badań analitycznych jak i zebrane informacje przedstawiane były między innymi Ministrowi Finansów, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, parlamentarzystom, wojewodom, izbom rolniczym, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wyższym uczelniom itp.

Przedmiotem przeprowadzonych analiz były dane pozyskiwane przez izby w wyniku badań ankietowych przeprowadzonych wśród wszystkich lub wybranych jednostek samorządu terytorialnego a także dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych. Do najważniejszych opracowań analitycznych, należały opracowania w zakresie:

- 1) danych o długu oraz poręczeniach i gwarancjach podmiotów sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną za I półrocze 2001 roku. Badanie przeprowadzone zostało na wniosek Ministra Finansów. Obowiązek ogłoszenia kwot z zakresu państwowego długu publicznego wynika z przepisu art. 12 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.),
- 2) danych dotyczących wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, wymienionych w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniach osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹ za okres I półrocza 2000 r., III i IV kwartału 2000 oraz I półrocza 2001 roku, celem wypełnienia obowiązku przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi RP, informacji na temat obowiązywania cytowanej ustawy. Obowiązek wynika z przepisu art. 25 tejże ustawy. Badanie przeprowadzone zostało na wniosek Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,

¹ Dz. U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.

- 3) danych do sprawozdania z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które zgodnie z art. 20 tejże ustawy przedstawiane jest przez Radę Ministrów Sejmowi RP. Dane dotyczyły kontroli gospodarki finansowej związanej z realizacją przez gminy w 2000 roku 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 i wysokości środków finansowych faktycznie wykorzystanych przez gminy na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - dla Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- 4) danych o kredytach i pożyczkach zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego na pokrycie (finansowanie) wydatków związanych z wdrażaniem nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela. Informacje pozyskane ze sporządzonych ankiet były przedmiotem analiz zmierzających do refundowania jednostkom samorządu terytorialnego poniesionych wydatków na wdrożenie nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela. Badanie przeprowadzone zostało na wniosek Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów,
- 5) informacji o dodatkowych dochodach gmin z tytułu likwidacji ulg i zwolnień ustawowych w podatku od nieruchomości, wynikających z ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 oraz niektórych innych ustaw; badanie przeprowadzone zostało na wniosek Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów,
- 6) informacji na temat oceny przepływów środków finansowych do budżetów jst jak również z budżetów jst do innych odbiorców; badanie przeprowadzone zostało na wniosek Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do opracowania przez Ministerstwo Finansów analizy,
- 7) informacji o planowanych i wykonanych wydatkach w 2000 roku oraz w trzech kwartałach roku 2001 na kulturę fizyczną, sport oraz turystykę; badanie przeprowadzone zostało na wniosek marszałków województw, parlamentarzystów za pośrednictwem Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu do opracowania programów strategii rozwoju województw,
- 8) wzajemności ryzyka finansowego związanego z zaciąganiem przez jednostki samorządu terytorialnego kredytów i gwarancji; badanie przeprowadzone zostało na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ponadto Izby opracowały i przekazały dane liczbowe i informacje opisowe dla organów i instytucji o zasięgu regionalnym, w tym dla wojewodów, marszałków województw samorządowych w zakresie kontraktów wojewódzkich, innych szczebli samorządu, zarządów Izb Rolniczych, parlamentarzystów, wyższych uczelni, urzędów statystycznych i instytucji kontroli. Informacje dotyczyły głównie wybranych dochodów i wydatków jst i realizacji budżetu przez te jednostki.

Poza tym, stosownie do postanowień § 10 Uchwały Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 15, poz. 144 z późn. zm), regionalne izby obrachunkowe w 2001 roku przedstawiały również uwagi do projektów ustaw i rozporządzeń. Uwagi przedstawione zostały m. in. do projektów ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeń Rady Ministrów i rozporządzeń Ministra

Finansów. Ponadto w 2001 r. izby ustalały poprawność i kompletność informacji dotyczących związków jednostek samorządu terytorialnego, dla potrzeb Ministerstwa Finansów.

7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

7.1 Liczba i zakres ujawnionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych

Do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych w 2001 r. wpłynęło łącznie **2 289 wniosków o ukaranie**. Z tego 1 937 wniosków złożyli rzecznicy dyscypliny finansów publicznych, 142 wnioski złożyli prezesi regionalnych izb obrachunkowych i 210 Najwyższa Izba Kontroli. Czyny, o których mowa we wnioskach popełnione zostały głównie w latach 1999-2000.

Wnioski rzeczników sformułowane były 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). Prezentuje to poniższa tabela.

Podmioty składające wnioski o ukaranie w latach 1999 - 2001

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

W 2001 roku liczba spraw skierowanych do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych z zawiadomień złożonych przez prezesów regionalnych izb obrachunkowych do rzeczników dyscypliny finansów publicznych i bezpośrednio wniosków o ukaranie była niższa o 737 spraw w porównaniu z rokiem 2000. Wzrosła natomiast liczba wniosków o ukaranie złożonych przez NIK i wniosków rzecznika złożonych na podstawie zawiadomień składanych przez NIK, UKS, ZUS. W wielu wnioskach o ukaranie obwinionym stawiane były zarzuty dotyczące kilku naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Ogółem w 2001 r. komisje orzekające rozstrzygnęły sprawy dotyczące 2 405 czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z analizy stwierdzonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych wynika, że najliczniejszą grupę stanowiły:

- naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych - 962,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych - 495,

- zaniechania przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonaniu inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym - 226,
- wykazania w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej - 146,
- wypłaceniu wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia składek lub świadczeń - 127,
- przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet - 112.

W 2001 r. nie stwierdzono naruszeń dotyczących:

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

Kwota odsetek za opóźnienie w zapłacie przypisanych winnym naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 11 w 2001 r. wyniosła ogółem 4 430 087 zł.

Stwierdzone rodzaje naruszeń dyscypliny budżetowej w latach 1993 - 1998 oraz dyscypliny finansów publicznych w latach 1999-2001

Lp.	Wyszczególnienie	Lata								
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I.	Ogółem:	169	934	1 669	1487	1807	2147	1 254	2 228	2 405
1.	Zaniechanie ustalenia należności jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych	16	44	53	48	47	25	24	66	65
2.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych	90	427	679	447	447	411	208	746	495
3.	Przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian w budżecie lub planie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej lub funduszu celowego	7	33	94	34	27	19	6	23	10
4.	Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej oraz dotacji z budżetu lub z funduszu celowego	12	25	33	20	34	20	25	39	56
5.	Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu celowego	1	0	2	4	1	0	3	6	7
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
7.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet	4	42	61	117	62	60	99	103	112
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

9.	Naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu	x	x	x	x	x	x	14	7	15
10.	Przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce	2	20	18	11	6	12	1	18	56
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
12.	Naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych	0	0	3	20	389	588	431	732	962
13.	Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym	33	241	419	298	235	190	158	190	226
14.	Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową	0	0	21	101	167	111	59	138	146
15.	Zaniechanie zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	0	0	0	0	16	9	1	14	17
16.	Zawiniona zwłoka w złożeniu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie oraz zawiniona zwłoka w prowadzeniu przez komisje orzekającą postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	x	x	x	x	x	x	x	0	0
17.	Zwłoka lub zaniechanie wykonania prawomocnego orzeczenia komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	x	x	x	x	x	x	x	0	0
18.	Winni z art. 138 ust. 2	x	x	x	x	x	x	32	5	18

Z zestawienia tego wynika, że w 2001 r. w sposób znaczny wzrosła liczba naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 8, pkt 10, pkt 11, pkt 12 i pkt 13. Zmniejszyła się natomiast liczba naruszeń polegająca na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

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:	30	22	1 208 667
	- Skarbu Państwa	1	1	2 664
	- jst	29	21	1 206 003
pkt 1	b) ustalenie lub dochodzenie należności w wysokości niższej od należnej	25	12	407 002
pkt 1	c) niezgodne z przepisami jej umorzenie	5	4	293 694
pkt 1	d) dopuszczenie do przedawnienia	5	3	11 565
pkt 3	przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian:	10	7	105 704
	a) w budżecie	1	1	7 300
	b) w planie finansowym jednostki	9	6	98 404
pkt 4	niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych otrzymanych:	56	37	1 972 337
	a) z rezerwy budżetowej	6	5	537 368
	b) z dotacji z budżetu	45	29	1 380 833
	c) z dotacji z funduszu	5	3	54 135

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

Komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych po rozpoznaniu wniesionych spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej i dyscypliny finansów publicznych wydały w 2001 r. łącznie **2 300 orzeczeń** z tego **o uznaniu winnym 1 838**. Ukarano ogółem 958 osób z tego:

- karą upomnienia - 787 osób,
- karą nagany - 150 osób,
- karą pieniężną - 20 osób,
- karą przewidzianą w art. 147 ust. 1 pkt 4 ustawy - 1 osobę,
- 880 osób uznano winnymi i odstąpiono od wymierzenia kary,
- 462 osoby uniewinniono od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Komisje wydały także 82 orzeczenia (postanowienia) o umorzeniu postępowania, w tym 32 postanowienia o umorzeniu postępowania na skutek przedawnienia orzekania a pozostałe z uwagi na fakt, iż zarzucane czyny nie stanowiły naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W porównaniu do roku 2000 liczba wydanych orzeczeń ogółem zmniejszyła się o 35. Prezentuje to poniższa tabela.

Rodzaje i liczba orzeczeń wydanych w latach 1993 - 2001

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba orzeczeń								
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.	Ogółem	109	870	1634	1226	1411	1870	1208	2335	2300
2.	Upomnienie	43	316	392	254	356	631	426	858	787
3.	Nagana	6	83	121	77	74	190	148	172	150
4.	Kara pieniężna	3	61	103	80	73	191	57	54	20
5.	Zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi	x	x	x	x	x	x	x	1	1
6.	Uznano winnym i odstąpiono od wymierzenia kary	48	312	634	534	661	543	384	846	880
7.	Uniewinnienie	9	98	384	281	247	315	193	404	462

Od orzeczeń wydanych przez komisje orzekające przy rio w 2001 r. wniesionych zostało 115 odwołań do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów. Do 31 grudnia 2001 r. Główna Komisja Orzekająca rozpoznała 68 odwołań, z tego:

- 21 zaskarżonych orzeczeń utrzymała w mocy,
- 21 przekazała do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą I instancji,
- 2 obwinionych uniewinniła.

Główna Komisja Orzekająca wydała 17 orzeczeń w kwestii winy i kary oraz 2 orzeczenia o umorzeniu postępowania, a 5 odwołań pozostawiła bez rozpoznania.

7.3. Windykacja należności z tytułu kar pieniężnych i kosztów postępowania

W 2001 r. komisje orzekające wydały 20 orzeczeń o ukaraniu obwinionych karą pieniężną na łączną kwotę 80 624,66 zł. Średnia wysokość wymierzonej kary pieniężnej wyniosła 3 822 zł.

Stosowanie do postanowień art. 152 ustawy o finansach publicznych każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa - koszty postępowania. Rozstrzygnięcie o zwrocie kosztów zamieszcza się w orzeczeniu lub postanowieniu. 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 zakładowy funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).

W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2001 r. koszty te były ustalone w kwocie 149,83 zł¹, a od 1 marca 2001 r. do 31 grudnia 2001 r. w kwocie 165,48 zł². W 2001 r. obwinieni obciążeni zostali kosztami postępowania na łączną kwotę 270 013 zł.

Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych³ przewodniczący komisji orzekającej przekazując ukaranemu prawomocne orzeczenie o ukaraniu karą pieniężną oraz należnych kosztach wzywa go do uiszczenia zasądzonej kwoty w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa. W przypadku stwierdzenia, że zobowiązany nie wpłacił kary pieniężnej lub kosztów postępowania w podanych w wezwaniu terminach przewodniczący komisji orzekającej wszczyna postępowanie egzekucyjne w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W 2001 r. - po wezwaniu do zapłaty wpłacone zostały należności z tytułu wymierzonych kar w kwocie 36 174,20 zł i koszty postępowania w kwocie 251 441 zł. Wobec 39 osób przewodniczący komisji prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie i wyegzekwowali należności z tytułu kar pieniężnych na kwotę 3 500 zł, a z tytułu kosztów postępowania kwotę 5 848 zł. W 24 przypadkach tytuły wykonawcze skierowane zostały przez przewodniczących komisji do Urzędów Skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kar pieniężnych w kwocie 1 859 zł a należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie 3 004 zł.

¹ Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 15 lutego 2000 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w 1999 r. i w drugim półroczu 1999 r. (M.P. Nr 6, poz. 150).

² 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).

³ Dz. U. Nr 42, poz. 421.

8. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

8.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych na 2001 r., według ustawy budżetowej na 2001 r. oraz budżetu po zmianach, w kwocie 528 tys. zł został wykonany w kwocie 989 tys. zł, co stanowiło 187,3% planu. Wykonanie dochodów w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawia się następująco:

– § 057 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności”	121 180 zł,
– § 069 „wpływy z różnych opłat”	186 700 zł,
– § 075 „dochody z najmu i dzierżawy...”	50 249 zł,
– § 083 „wpływy z usług”	11 221 zł,
– § 084 „wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych”	31 595 zł,
– § 091 „odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat”	187 zł,
– § 092 „pozostałe odsetki”	322 zł,
– § 097 „wpływy z różnych dochodów”	16 963 zł,
– § 242 „...wpływy do budżetu ze środków specjalnych”	570 128 zł.

Głównymi źródłami zrealizowanych dochodów były: wpłaty do budżetu państwa 18,5% planowanych przychodów ze środka specjalnego (570 128 zł); wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (186 700 zł); kary orzeczone wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów (121 180 zł); wpływy za wynajem pomieszczeń (50 249 zł); sprzedaż majątku (31 595 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, za rozmowy telefoniczne, zwrot dofinansowania do studiów pracownika, sprzedaż makulatury (16 963 zł) oraz wpływy z usług (11 221 zł).

8.2. Wydatki

Plan wydatków, według ustawy budżetowej oraz po zmianach w ciągu roku 2001 wynosił 74 619 tys. zł, został wykonany w kwocie 72 218 tys. zł, co stanowiło 96,8% planu. Na niewykonanie wydatków w kwocie 2 401 tys. zł miało wpływ zablokowanie, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na rok 2001, środków w kwocie 2 392 tys. zł oraz przekazanie na konto budżetu państwa kwoty 9 tys. zł.

W porównaniu do 2000 r. wskaźnik dynamiki wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniósł 109,1%, natomiast w ujęciu realnym, skorygowanym o wskaźnik średniorocznej inflacji na poziomie 5,5% - 103,4%.

W 2001 r. decyzją Ministra Finansów dokonano przeniesień wydatków polegających na zmniejszeniu planu wydatków inwestycyjnych o kwotę 211 025 zł przy jednoczesnym zwiększeniu o tę kwotę planu wydatków bieżących.

Struktura zrealizowanych w 2001 r. wydatków przedstawia się następująco:

- 66,3% - wynagrodzenia osobowe (w 2000 r. - 66,5%),

- 14,0% - pochodne od wynagrodzeń z tytułu składek na ZUS, Fundusz Pracy i ZFŚS (w 2000 r. - 13,8%),
- 4,1% - wydatki na podróże służbowe krajowe (w 2000 r. - 4,6%),
- 2,6% - wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (w 2000 r. - 1,1%),
- 0,4% - wydatki na szkolenia pracowników (w 2000 r. - 0,7%).

Pozostałe wydatki rzeczowe dotyczyły przede wszystkim utrzymania budynków i ich wyposażenia, czynszów za lokale, zakupu energii, materiałów biurowych i pomocy naukowych oraz podatków i opłat.

Wydatki budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w latach 1997 - 2001 (w zł)

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

Z danych zawartych w powyższym zestawieniu wynika, że wydatki na szkolenia pracowników na przestrzeni lat 1997 - 2001 stanowią znikomy procent w wydatkach ogółem i ulegają systematycznemu obniżaniu. Przeznaczanie coraz mniejszych środków na szkolenia (zwłaszcza od 1999 r.) świadczy o ograniczonych możliwościach podnoszenia kwalifikacji pracowników izb. Wymieniona sytuacja wymusiła ograniczenie udziału pracowników w szkoleniach organizowanych przez izby i inne podmioty. Jest to zjawisko niepokojące zwłaszcza, że zakres zadań, a także ich przyrost, w warunkach zmieniających się przepisów prawnych, wymaga systematycznego aktualizowania wiedzy przez pracowników merytorycznych izb.

Plan wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne według planu po zmianach w ogólnej kwocie 2 342 tys. zł został wykonany w kwocie 1 887 tys. zł, co stanowiło 80,6%. Wykonanie wydatków inwestycyjnych w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o 153,6%.

W 2001 r. środki przeznaczono przede wszystkim na zakupy inwestycyjne dotyczące: zestawów komputerowych, drukarek, kserokopiarek, licencji na programy komputerowe, systemów zarządzania oraz samochodów służbowych. Przeprowadzono niezbędne inwestycje związane z instalacją sieci logicznej, remontami i adaptacją pomieszczeń biurowych, modernizacją sieci elektrycznej, wymianą oświetlenia, termoizolacją i pokryciem dachu budynku biurowego.

Zablokowanie środków finansowych spowodowało m. in. konieczność ograniczenia prac remontowych, zakupu sprzętu biurowego i technicznego, fachowej prasy i literatury niezbędnej do podnoszenia kwalifikacji i przeprowadzania szkoleń. Liczbę przeprowadzonych kontroli kompleksowych zmniejszono w stosunku do planu z uwagi na brak środków na zwrot kosztów podróży i diety dla inspektorów wydziału kontroli.

Trudności w regulowaniu stałych opłat dotyczących utrzymania siedzib izb spowodowały powstanie zobowiązań pieniężnych. Stan zobowiązań na koniec 2001 r. wyniósł ogółem 4 781 tys. zł, w tym zobowiązań wymagalnych - 206 tys. zł, na które złożyły się zobowiązania z tytułu wynagrodzeń, zakupu towarów i usług oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Szczegółowe dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków regionalnych izb obrachunkowych w 2001 r. w porównaniu do 2000 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Wykonanie dochodów i wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w 2001 r.

Część 80 dział 750 rozdział 75015	Wykonia- nie w 2000 r.	2001 r.			Wykonanie w 2000 r. w warunkach 2001 r. ¹⁾	5:2 %	5:3 %	5:4 %	5:6 %
		plan według ustawy budżetowej	budżet po zmianach	wykonanie					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody w tys. zł									
Ogółem:	237	528	528	989	250	417,3	187,3	187,3	395,5
Wydatki w tys. zł									
Ogółem:	66 188	74 619	74 619	72 218	69 828	109,1	96,8	96,8	103,4
z tego:									
1) wydatki bieżące, w tym:	65 444	72 066	72 277	70 331	69 043	107,5	97,6	97,3	101,9
- wynagrodzenia	44 026	48 373	48 373	47 888	46 447	108,8	99,0	99,0	103,1
- pochodne od wynagrodzeń	9 152	10 242	10 242	10 089	9 655	110,2	98,5	98,5	104,5
- podróże krajowe	3 036	3 312	3 325	2 953	3 203	97,3	89,2	88,8	92,2
2) wydatki majątkowe	744	2 553	2 342	1 887	785	253,6	73,9	80,6	240,4

¹⁾ kolumna 6 = kolumna 2 x wskaźnik 1,055 wzrostu cen towarów i usług w 2001 r.

W 2001 r. dwanaście izb prowadziło gospodarkę pozabudżetową w formie środka specjalnego, z którego finansowana była:

- działalność szkoleniowa - organizowanie szkoleń, kursów i seminariów jedno lub kilkudniowych dla pracowników, radnych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych oraz
- działalność informacyjna - wydawanie przez Izby biuletynów, informatorów, wydawnictw informacyjnych oraz materiałów szkoleniowych, przekazywanie bieżących informacji internetem.

Uzyskane w 2001 r. przychody w kwocie 3 143 tys. zł (w 2000 r. - 2 511 tys. zł) stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa oraz odsetki od rachunku bankowego. Poniesione wydatki w kwocie 3 112 tys. zł (w 2000 r. - 2 402 tys. zł) dotyczyły kosztów związanych z organizacją szkoleń, opracowaniem materiałów szkoleniowych i wydawnictw oraz zakupem sprzętu komputerowego. Ponadto w 2001 r. izby dokonały ze środków specjalnych wpłaty do budżetu państwa 570 tys. zł wykonanych wpływów (18,5% wpływów). Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 77,5 tys. zł. Dane odnośnie wykonania planu finansowego środków specjalnych w 2001 r. przedstawiono poniżej.

Wykonanie planu finansowego środków specjalnych regionalnych izb obrachunkowych za lata 2000 i 2001

Wyszczególnienie	2000			2001			
	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	39,5	39,5	100,0	39,7	45,5	114,6	115,2
w tym: - normatywny stan zapasów materiałowych	-	-	-	-	-	-	-
2. Przychody	2 718,3	2 510,9	92,4	3 112,8	3 143,5	101,0	125,2
3. Wydatki bieżące	2 342,4	2 125,5	90,7	2 878,4	2 928,6	101,7	137,8
w tym: - wpłata do budżetu państwa	x	x	x	553,1	570,0	103,1	x
4. Wydatki majątkowe (paragraf 6100)	269,3	276,4	102,6	190,9	182,9	95,8	66,2
5. Stan środków obrotowych na koniec roku (poz. 1+2-3-4)	146,1	148,5	101,6	83,2	77,5	93,1	52,2
w tym: - normatywny stan zapasów materiałowych	-	-	-	-	-	-	-

9. **Zatrudnienie, płace i kwalifikacje**

9.1. **Zatrudnienie i płace**

Według stanu na dzień 31 grudnia 2001 r. w regionalnych izbach obrachunkowych zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło **1 363 pracowników** i było wyższe o 17 osób w porównaniu do 2000 r. Z ogólnej liczby pracowników, 1 013 osób (74,3%) posiadało wykształcenie wyższe. Podstawową grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów: kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

W 2001 r. z pracy w izbach odeszły ogółem 74 osoby, w tym 49 inspektorów wymienionych wydziałów, (w 2000 r. zwolniło się 134 pracowników, w 1999 r. - 233). Podobnie jak w latach poprzednich, najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami były porozumienia stron w związku z otrzymaniem przez pracowników propozycji lepiej płatnej pracy, zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę kilkuletni okres przygotowywania pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych, to zwalnianie się pracowników jest zjawiskiem niepokojącym z tego względu, że utrudnia wyszkolenie fachowej kadry oraz zmusza do ciągłego przyuczania nowo przyjmowanych pracowników do pełnienia obowiązków służbowych.

Wysokie wymagania stawiane inspektorom wydziałów kontroli oraz informacji, analiz i szkoleń były powodem nie zawierania umów o pracę na czas nieokreślony. Wiązało się to głównie z nieprzydatnością na stanowisku inspektora, zbyt niską wiedzą zawodową, niechęcią do podnoszenia kwalifikacji oraz brakiem predyspozycji do pracy zespołowej.

Dane o zatrudnieniu i płacach w regionalnych izbach obrachunkowych prezentuje poniższe zestawienie.

Zatrudnienie i płace w regionalnych izbach obrachunkowych w 2001 r.

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31.12.2001	w tym		Średnie zatrudnienie inspektorów ¹⁾	Średnie miesięczne wynagrodzenie inspektora ¹⁾	Liczba nieetatowych członków kolegium
		z wykształceniem wyższym	3:2 %			
1	2	3	4	5	6	7
1993	936	691	73,8	399	501	10
2000	1 346	996	74,0	753	2 186	30
2001	1 363	1 013	74,3	797	2 332	29

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

Z powyższych danych wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie inspektorów zatrudnionych w 2001 r. wynosiło 2 332 zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 2 062 zł.

9.2. Kwalifikacje

Na ogólną liczbę 1 363 pracowników, według stanu na dzień 31 grudnia 2001 r., wykształcenie wyższe posiadało 1 013 osób (w 2000 r. - 996), co stanowi 74,3% ogółu zatrudnionych. W ciągu roku kwalifikacje podnosiło 155 osób (w 2000 r. - 147), z tego:

- 90 pracowników na studiach wyższych,
- 21 pracowników na studiach podyplomowych,
- 9 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,
- 35 pracowników w innych formach dokształcania¹.

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1993 - 2001 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31 grudnia 2001 roku

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31.12.2001	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

Obok wyżej omówionych form podnoszenia kwalifikacji, jedną z ważniejszych stanowią szkolenia pracowników izb, organizowane przez regionalne izby obrachunkowe lub we współpracy z innymi instytucjami i firmami szkoleniowymi.

¹ Najczęściej występującymi innymi formami były: studia zaoczne, uzupełniające studia magisterskie, kursy księgowości, kursy językowe.

Dokształcanie pracowników, szczególnie członków kolegium, inspektorów wydziałów kontroli oraz informacji, analiz i szkoleń jest podyktowane charakterem pracy w izbach, częstymi zmianami przepisów prawnych, rozszerzaniem zakresu zadań oraz prowadzeniem działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

W 2001 r. odbyły się łącznie 172 szkolenia, w których uczestniczyło 2 187 pracowników, z tego:

- 71 szkoleń zorganizowały izby samodzielnie, w których wzięło udział 1 672 osoby,
- 101 szkoleń - wspólnie z innymi instytucjami w których uczestniczyło 515 osób.

W porównaniu do 2000 r. liczba szkoleń uległa zmniejszeniu o 78, a liczba uczestników o 2 164 osoby. Spowodowane to było trudnościami w realizacji budżetu (patrz pkt 8). Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb w latach 1993, 2000 i 2001 prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w 2001 r.

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
2000	250	4 351	61	3 147	189	1 204
2001	172	2 187	71	1 672	101	515

Przedmiotem szkoleń były w szczególności niżej wymienione zagadnienia:

- zasady rachunkowości, w tym: sporządzenie bilansu za 2000 r., księgowości, sprawozdawczości,
- zamówienia publiczne i procedury postępowania,
- dopuszczalność udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom przez jst,
- zmiany w przepisach dotyczących gospodarki finansowej jst,
- realizacja zadań własnych gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej,
- kontrola jednostek oświatowych, kontrola środków wydatkowanych z uzyskanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu, z Państwowego Funduszu Kombatantów, kontrola zozów, kontrola wewnętrzna w jst,
- podatki i opłaty lokalne w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych,
- zagadnienia związane z uchwalaniem i wykonywaniem budżetu,
- kontrola dotacji wykorzystanych przez samorząd wojewódzki,
- zasady emisji obligacji komunalnych w kontekście programów pomocowych Unii Europejskiej,
- ochrona informacji niejawnych,
- stanowienie i ogłaszanie aktów normatywnych.

Wykładowcami byli: członkowie kolegium, naczelnicy wydziałów, pracownicy Ministerstwa Finansów, pracownicy naukowcy wyższych uczelni, pracownicy banków, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów, arbitrzy Urzędu Zamówień Publicznych.

10. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) działa na podstawie art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (od 1998 r.). W jej skład wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie kolegium każdej izby (32 osoby). Ustawodawca, w ust. 1 art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zadania KRRIO określił następująco:

- 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.

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 2001 r. odbyły się trzy posiedzenia plenarne KRRIO. W porządku obrad pierwszego posiedzenia (21-23 marca 2001 r.) były między innymi:

- przyjęcie planu kontroli koordynowanych w 2001 r.,
- informacja o pracach nad Sprawozdaniem dla Sejmu i Senatu RP,
- podjęcie uchwały w sprawie wniosków do projektu budżetu państwa w cz. 80 na 2002 rok,
- informacje przewodniczących Komisji o działaniach Komisji w 2000 r. i planach pracy na 2001 rok.

Podczas drugiego posiedzenia KRRIO (29 i 30 maja 2001 r.) przyjęła przygotowane dla Sejmu i Senatu RP *Sprawozdanie z działalności rio i wykonania budżetu przez jst w 2000 r.* oraz zapoznała się z informacjami przewodniczących Komisji o ich pracach.

Na trzecim posiedzeniu (11 i 12 września 2001 r.) KRRIO przyjęła informacje przewodniczących Komisji:

- ds. Budżetów RIO - o pracach nad projektem budżetu państwa w cz. 80 na 2002 rok,
- Komisji Koordynacji Kontroli - o uwagach do „Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań i kompetencji regionalnych izb obrachunkowych”, przygotowanej przez NIK,
- Komisji Legislacji i Orzecznictwa - o najnowszych orzeczeniach SN i NSA ważnych dla RIO.

Ponadto KRRIO zapoznała się z informacjami przewodniczących Komisji o ich pracach oraz z informacją o zaawansowaniu prac nad serwerem internetowym.

Czwarte posiedzenie KRRIO, planowane na grudzień, zostało odwołane z uwagi na poważne trudności budżetowe izb.

Współpraca KRRIO z innymi instytucjami

Pismem z 11 października 2000 r. poseł Barbara Imiołczyk, przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP, zwróciła się do KRRIO z prośbą o przekazanie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które zaciągnęły kredyty na pokrycie zobowiązań wynikających ze znowelizowanej Karty Nauczyciela. W porozumieniu i we współdziałaniu z regionalnymi izbami obrachunkowymi Krajowa Rada przygotowała dwa obszernie raporty, szczegółowo analizujące zagadnienie o zasadniczej wadze zarówno dla budżetu państwa i jst a dotyczące ustalenia wielkości zobowiązań zaciągniętych przez jst na zwiększone wypłaty dla nauczycieli, dla których nie było pokrycia w rezerwach budżetu państwa.

Pierwszy raport otrzymała Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przy piśmie z 13 grudnia 2000 r. w postaci opracowania „Kredyty i pożyczki zaciągnięte na sfinansowanie skutków znowelizowanej Karty Nauczyciela według stanu na 20 października 2000 r. - prognoza do końca 2000 roku”. Raport ten przewodniczący KRRIO przekazał też do Ministerstwa Finansów, które uzyskało pełny obraz o zaangażowaniu środków przez jst. Efektem raportu było pismo ministra finansów do szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 21 grudnia 2000 r., zawierające prośbę o zorganizowanie spotkania z prezesami RIO jeszcze w I połowie stycznia 2001 roku. Do spotkania doszło 12 stycznia 2001 r. - z udziałem m. in. wiceministrów: finansów, spraw wewnętrznych i administracji, edukacji narodowej, wiceprezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz prezesów izb. Ministerstwo Edukacji Narodowej wystąpiło z prośbą o przeprowadzenie kontroli w jst dotyczącej rzeczywistej wielkości środków kierowanych na podwyżki dla nauczycieli z budżetów jst. Uczestnicy konferencji zostali poinformowani, że w lutym zostanie przygotowany przez KRRIO drugi raport w sprawie kredytów, obejmujący wykorzystanie kredytów w 2000 r. i planowane kredyty na 2001 rok, wraz z kosztami ich pozyskania. Raport taki został przygotowany i przekazany zarówno Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej jak i Ministerstwu Finansów 22 lutego 2001 roku.

W dniu 6 marca 2001 r. przewodniczący KRRIO wziął udział w Seminarium dla sekretarzy i skarbników, zorganizowanym przez przewodniczącą Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Barbarę Imiołczyk, i prof. Jerzego Regulskiego.

29 marca przewodniczący KRRIO wziął udział w posiedzeniu Komisji Kontroli Państwowej. Przedstawił stanowisko RIO w sprawie dotychczasowej współpracy z NIK.

Przewodniczący Krajowej Rady i przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych 27 czerwca 2001 r. wręczyli szefowi Kancelarii Sejmu i szefowi Kancelarii Senatu egzemplarze Sprawozdania KRRIO (egzemplarze dla posłów i senatorów przekazano w tym samym dniu).

W dniu 25 kwietnia 2001 r. doszło do spotkania przewodniczącego KRRIO i obu zastępców z Ministrem Finansów, Jarosławem Baucem. W trakcie spotkania omówiono trzy zagadnienia:

- 1) budżet dla RIO na rok 2002 - minister został zapoznany z uchwałą KRRIO w sprawie wniosków do projektu budżetu państwa w cz. 80 (z 22 marca 2001 r.), przedstawiono sytuację finansową Izb i potrzeby,

- 2) poproszono ministra o pozytywne rozpatrzenie wniosku RIO w Kielcach, który MSWiA skierowało do MF; wniosek ten dotyczył zwiększenia budżetu tej Izby o 130 tys. zł z powodu nadzwyczajnej sytuacji związanej ze zmianą siedziby,
- 3) nowelizację ustawy o finansach publicznych, projekt przygotowany przez MF (po uzgodnieniach międzyresortowych).

Podczas spotkania Minister Finansów podkreślił kluczową rolę rio w systemie nadzoru i kształtowania finansów publicznych i stwierdził, że współpraca z KRRIO daje ministerstwu możliwość szybkiej i skutecznej oceny sytuacji wszystkich jst w skali całego kraju.

W listopadzie 2001 r. dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów zwróciła się do KRRIO z prośbą o podjęcie rozmów w sprawie uzgodnienia zasad współpracy w związku z planowaną rozbudową systemu informatycznego dotyczącego sprawozdawczości budżetowej jst. 22 listopada 2001 r. przewodniczący KRRIO spotkał się w Ministerstwie Finansów z wiceministrem Jackiem Uczkiewiczem i p.o. dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Zdzisławą Wasążnik. Uzgodniono, że należy przygotować projekt oficjalnego porozumienia między Ministerstwem Finansów a KRRIO w sprawie modernizacji i rozbudowy systemu informatycznego dotyczącego sprawozdawczości budżetowej. Po tym spotkaniu przygotowany został przez Ministerstwo Finansów projekt porozumienia, które ostatecznie zostało podpisane w Warszawie 6 grudnia 2001 roku.

7 grudnia 2001 r. wiceminister finansów Jacek Uczkiewicz zwrócił się do Krajowej Rady z prośbą o przygotowanie materiału zawierającego ocenę ze strony rio przepływów środków finansowych do budżetów jst, jak również z budżetów jst do innych odbiorców. 18 grudnia 2001 r. przekazano opracowanie do Ministerstwa Finansów.

Krajowa Rada Izb Rolniczych pismem z 7 maja 2001 r. zwróciła się do przewodniczącego KRRIO z prośbą o pomoc, przez zwrócenie się do regionalnych izb obrachunkowych w sprawie egzekwowania wpłat przez gminy 2% kwot wpływu z podatku rolnego do właściwych Izb Rolniczych. 21 maja 2001 r. w tej sprawie skierował pismo do prezesów Izb także szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Maciej Musiał. Po przekazaniu przez przewodniczącego KRRIO prezesom Izb kopii wystąpienia Krajowej Rady Izb Rolniczych i pisma prezesa RIO we Wrocławiu, przesłanego do gmin na Dolnym Śląsku, Izby przyczyniły się - mimo braku wystarczających przepisów wykonawczych - do przekazywania przez gminy Izbom Rolniczym jeszcze w 2001 r. 2% wpływów z podatku rolnego.

KRRIO na IV Kongresie URORAI

W dniach 8-9 października 2001 roku w Grazu w Austrii odbył się IV Kongres URORAI, w którym uczestniczyli: prezes RIO w Bydgoszczy, oraz prezes i zastępca prezesa RIO w Szczecinie. Kongres w Grazu, po Kongresie w Strasburgu w 1998 roku, był drugim, w którym uczestniczyli przedstawiciele polskich regionalnych izb obrachunkowych. Uczestniczący w Kongresie przygotowali informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w Polsce oraz o dostosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych do ustawodawstwa UE.

Wydatki na działalność KRRIO w latach 2000 i 2001

Planowane i zrealizowane wydatki KRRIO w latach 2000 i 2001

Wyszczególnienie	Plan w zł	Wykonanie w zł
2000 rok	52 800	52 800
2001 rok	40 800	40 800

Planowane i wykonane wydatki na KRRIO w roku 2001 były wyraźnie niższe od wydatków w 2000 roku. Należy przypomnieć, że planując wydatki na 2001 rok w połowie 2000 r. KRRIO znalazła się w sytuacji nadzwyczaj trudnej. Minister Finansów zaplanował bowiem (w wersji projektu budżetu z 28 lipca 2000 r.), że cz. 80 budżetu będzie nominalnie (!) niższa niż budżet na rok 2000. W tej sytuacji nie można było planować wydatków na KRRIO nawet na poziomie roku 2000. Wprawdzie ostatecznie cz. 80 budżetu państwa na 2001 rok uchwalona przez parlament była wyższa niż wykonanie roku 2000, ale blokowanie wydatków od lipca 2001 r. a następnie zmniejszenie budżetów Izb spowodowało bardzo poważne problemy z wykonaniem przez nie zadań ustawowych. Ze skromnych środków pozostających do dyspozycji przewodniczącego KRRIO pokryto koszty pobytu członków KRRIO na posiedzeniu Krajowej Rady, które odbyło się 11 i 12 września 2001 roku. Brak środków w „budżecie” KRRIO i bardzo trudna sytuacja finansowa poszczególnych Izb spowodowały, że przewodniczący KRRIO, po konsultacji z zastępcami, podjął decyzję o niezwoływaniu w grudniu 2001 r. posiedzenia KRRIO, mimo obowiązku wynikającego z Regulaminu KRRIO.

Komisje KRRIO

W Krajowej Radzie działa pięć stałych Komisji:

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

Komisja Legislacji i Orzecznictwa opracowała odpowiedzi na szereg wystąpień dotyczących zakresu nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, przekazała uwagi *de lege ferenda* do sprawozdania KRRIO dla Sejmu i Senatu, opiniowała zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawie o finansach publicznych i ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego oraz opiniowała i współuczestniczyła w tworzeniu rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących sprawozdawczości budżetowej oraz programu komputerowego dotyczącego sprawozdawczości dla gmin. Przedstawiciele Komisji uczestniczyli w posiedzeniach komisji sejmowych Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej.

Komisja Koordynacji Kontroli opracowała propozycje tematów kontroli koordynowanych i testów do nich oraz kontynuowała prace nad zakresem kontroli kompleksowych przeprowadzanych w jednostkach samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe. Współpracowała przy tym ściśle z naczelnikami wydziałów kontroli gospodarki finansowej Izb.

Komisja Analiz Budżetowych jako główne zadanie przyjęła koordynowanie prac Krajowej Rady nad sprawozdaniem dla Sejmu i Senatu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, Komisja koordynowała prace analityczne nad finansami jednostek samorządu terytorialnego o zasięgu ogólnokrajowym, ściśle współpracując ze wszystkimi Izbami. Przewodniczący Komisji, reprezentując KRRIO na Forum Skarbników Powiatów (Warszawa, październik 2001) omówił wdrażanie nowego systemu sprawozdawczości budżetowej jst.

Komisja ds. Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych przygotowała m. in. projekt wniosków KRRIO do projektu budżetu państwa w cz. 80 (regionalne izby obrachunkowe). Podejmowała starania o środki budżetowe tak, aby możliwe było wykonanie przez Izby ich zadań ustawowych.

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

Rok 2001 przyniósł wiele zmian w ustawodawstwie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Przegląd tych zmian zawiera opracowanie zatytułowane „*Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2001 roku*” stanowiące wprowadzenie do części drugiej sprawozdania. Wskazano w nim na skutki tych zmian w sferze finansów komunalnych. Zwrócić uwagę należy w szczególności na skutki w postaci zwiększenia zadań samorządu terytorialnego, „wydajności” nowych źródeł finansowania tych zadań, przyczyn wzrostu deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego, a także wzrostu wymagalnych zobowiązań tych jednostek.

Z praktyki funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w 2001 roku wynika, że nadal są aktualne wnioski Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych zgłoszone w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi i Senatowi w roku ubiegłym. W szczególności dotyczy to wniosków odnoszących się do:

1. Obowiązku 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 prawnych¹ 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;

¹ Dz. U. Nr 62, poz. 718.

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.

2. Pozycji finansowo-prawnej, powiatowych straży, inspekcji i służb

Pozycja prawna, w tym także finansowo-prawna, powiatowych straży, inspekcji i służb określona przez przepisy reformujące administrację państwową jest rozwiązaniem nowatorskim, którego idea nie może być kwestionowana. Poddanie gospodarki środkami finansowymi tych jednostek kontroli rad powiatów spełnia bowiem konstytucyjny postulat jawności finansów publicznych. Funkcjonowanie powiatowych straży, inspekcji i służb wywołuje jednak od chwili ich powołania wiele wątpliwości.

Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw² nie zmieniła w sposób zasadniczy dotychczasowej pozycji prawnej powiatowych służb, inspekcji i straży, choć zawiera przepisy dookreślające ich status w systemie organów administracji. Kierownicy powiatowych służb, straży inspekcji w myśl nowego art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym, wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje przy pomocy jednostek organizacyjnych (komend i inspektoratów) stanowiących ich aparat pomocniczy. Jednostki te są „powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych” (art. 33a ust. 3) i stanowią element powiatowej administracji zespolonej (art. 33b). Są one zatem, po nowelizacji, także samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Zastrzeżenie, iż powiatowe komendy i inspektoraty są powiatowymi jednostkami budżetowymi, jedynie w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oznacza, iż w pozostałym zakresie są one jednostkami administracji rządowej. Ich zadania są zadaniami z zakresu administracji rządowej, jednostki wykonujące te zadania mimo włączenia do powiatowej administracji zespolonej nie utraciły statusu jednostek administracji rządowej, a pracownicy tych jednostek są pracownikami państwowymi. Obowiązek finansowania ich działalności spoczywa na państwie. Taki pogląd wyraziła Rada Legislacyjna w opinii z 15 września 1999 r.³ Nowelizacja ustaw o samorządzie powiatowym i o finansach publicznych z 11 kwietnia 2001 r. nie stwarza podstaw do odstąpienia od stanowiska Rady Legislacyjnej. Przemawiają za tym uregulowania zawarte w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 56 pkt 3) oraz ustawa o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (art. 8 pkt 4), w myśl których dotacje celowe na utrzymanie powiatowych służb, straży i inspekcji są dochodami powiatu, a nie bezpośrednio tych służb, inspekcji i straży, a sposób ujmowania wydatków na te służby w budżetach powiatów jest taki sam, jak w przypadku wszystkich innych jednostek budżetowych powiatu. Powiatowe komendy i inspektoraty były więc już poprzednio, choć nie wprost, uznawane przez ustawodawcę i praktykę stosowania prawa za powiatowe jednostki budżetowe. Stwierdzenie zawarte w nowym art. 33a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym „zatwierdza” stan istniejący, a jego doniosłość polega na usunięciu części, ale tylko części, problemów związanych z funkcjonowaniem i finansowaniem powiatowych służb, straży i inspekcji.

Normatywny walor art. 33a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym polega na podkreśleniu zasady, w myśl której powiatowe służby, straże i inspekcje, jako powiatowe jednostki budżetowe

² Dz. U. Nr 45, poz. 497.

³ „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 4, s. 83-87.

pokrywają swoje wydatki z budżetu powiatu, a pobrane dochody odprowadzają do tego budżetu - art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przed wejściem w życie art. 33a ustawy powiatowej mogły powstawać wątpliwości, czy dochody uzyskiwane przez te jednostki były dochodami budżetu państwa, czy też były dochodami budżetu powiatu, które jako dochody „związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst ustawami” zarząd powiatu odprowadzał na rachunek budżetu państwa (art. 129 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Obecna regulacja wymaga ustalenia wyraźnej granicy pomiędzy dochodami „związanymi z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej” a pozostałymi dochodami uzyskiwanymi przez powiatowe straże, służby i inspekcje. Decydujące znaczenie ma w tym względzie charakter zadań wykonywanych przez te służby; czy wszystkie ich zadania są zadaniami z zakresu administracji państwowej, czy tylko niektóre z nich. Na tę drugą możliwość wskazuje treść art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Trudności z określeniem na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 129 ust. 2 ustawy o finansach publicznych charakteru dochodów uzyskiwanych przez powiatowe służby, straże i inspekcje nakazują sformułować postulat specjalnego, odrębnego uregulowania tego zagadnienia w ustawie o samorządzie powiatowym i przesądzenia, czy są to dochody budżetu państwa, czy też powiatu. Jest to szczególnie widoczne na tle znowelizowanego art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do zadań powiatu „należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży”, a ponieważ nie określono charakteru tego zadania - własne, czy zlecone - jest ono w świetle art. 4 ust. 4 zadaniem własnym.

3. Środków specjalnych przy powiatowych komendach i inspektoratach

Stwierdzenie, iż powiatowe służby, straże i inspekcje są powiatowymi jednostkami budżetowymi stawia w nowym świetle, zgłaszany w ubiegłorocznym sprawozdaniu, problem tworzenia środków specjalnych przy tych jednostkach. Kto - rada, czy kierownik powiatowej straży, inspekcji lub służby - i na jakiej podstawie może je tworzyć, a w szczególności, czy podstawą ich utworzenia może być sama uchwała rady powiatu, czy konieczne jest do podjęcia takiej uchwały szczególne upoważnienie ustawowe i czy upoważnienie ustawowe może być samoistną podstawą dla kierownika służby do utworzenia środka specjalnego bez konieczności podejmowania uchwały przez radę powiatu (art. 21 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). W ustawodawstwie regulującym funkcjonowanie służb, straży i inspekcji występują różnice dotyczące możliwości utworzenia środków specjalnych w tych jednostkach. W odniesieniu do inspekcji sanitarnej stworzono możliwość utworzenia środka specjalnego ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych⁴ - poprzez nowelizację art. 36 ust. 5 ustawy o inspekcji sanitarnej. Taka możliwość istniała wcześniej w odniesieniu do weterynarii. W policji, zgodnie z art. 13 a i b ustawy o policji, mogą być tworzone środki specjalne z dochodów uzyskiwanych na podstawie art. 5a ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁵. Natomiast nie posiadają takich możliwości powiatowi komendanci państwowej straży pożarnej. Rozwiązania zawarte w ustawach dopuszczających tworzenie środków specjalnych w strażach, służbach i inspekcjach nie uwzględniają nowego uregulowania zawartego w art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym.

4. Mienia powiatowych służb, straży i inspekcji

Nie został rozwiązany także podstawowy problem własności i innych praw majątkowych wykonywanych przez powiatowe służby, straże i inspekcje. Dylemat - czy są one *stationes fiscii*, czy też *stationes municipii* - pozostaje nadal aktualny. Mienie stanowiące wyposażenie tych jednostek nie podlegało komunalizacji na rzecz powiatów, pozostaje więc mieniem państwowym w użytkowaniu, a raczej w używaniu i zarządzie powiatowych jednostek budżetowych. Problemem jest mienie nabyte przez powiatowe służby, straże i inspekcje ze środków budżetu powiatu, czy jest to mienie powiatu, czy traci ten charakter i staje się mieniem państwowym z chwilą nabycia przez te jednostki. Nie jest to

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 680 z późn. zm.

problem jedynie ewidencji majątku lecz przede wszystkim uprawnień do dysponowania nim, a także odpowiedzialności tym majątkiem za zobowiązania powiatu oraz odpowiedzialności powiatu za zobowiązania związane z tym mieniem.

5. Darowizn na rzecz powiatowych komend policji za pośrednictwem budżetów powiatów

Ustawa o policji przewiduje, iż koszty związane z funkcjonowaniem policji są pokrywane z budżetu państwa, w tym z dotacji celowej na zadania policji w powiecie, a jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty organizacyjne, wskazane w odrębnych ustawach, mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania policji⁶. Istotą tego przepisu jest antykorupcyjne ograniczenie kręgu podmiotów, które mogą dokonywać przysporzeń na rzecz policji. Stwierdzono próbę udzielenia darowizny na rzecz powiatu „na zakup” samochodu dla policji. Zagadnienie wymaga uregulowania ustawowego, jeśli darowizny takie miałyby być dopuszczalne. Z jednej bowiem strony powiat może przyjmować darowizny (art. 56 ust. 2 pkt 6 ustawy powiatowej) i uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania policji (art. 13 ust. 3 ustawy o policji), z drugiej zaś, darowizna na rzecz powiatu połączona z poleceniem świadczenia dla policji jest czynnością mającą na celu obejście ustawy (cyt. art. 13) i jako taka, jest nieważna (art. 58 kc).

6. Egzekwowania zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

W ustawie o finansach publicznych nie zostały określone zasady egzekwowania zwrotu dotacji celowych udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Regulacja tego zagadnienia, która powinna przewidywać tryb administracyjny dochodzenia zwrotu dotacji, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do budżetu państwa, wypełni lukę istniejącą w ustawie w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

7. Postępowania nadzorcze

Postępowanie nadzorcze jest uregulowane odrębnie dla każdego poziomu samorządu terytorialnego. Jest „zaszłością historyczną”, że elementy postępowania nadzorcze znajdują się w odrębnych ustawach, odrębnie dla każdego poziomu samorządu terytorialnego - gminy, powiatu i województwa. Zastosowane w tych ustawach rozwiązania są do siebie bardzo podobne, jeśli nie zbieżne, choć niejednolite. Już ta okoliczność wskazuje na potrzebę zbadania ich wzajemnych relacji.

Cechą wspólną dla regulacji postępowania nadzorcze we wszystkich trzech ustawach samorządowych jest posłużenie się przez ustawodawcę ogólnym odesłaniem do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym. Jest to zabieg niewystarczający, który powoduje wiele niejasności zarówno w sprawach istotnych, jak i mniej doniosłych. Problemem jest już samo wszczęcie postępowania nadzorcze oraz, na drugim biegunie, jego efekt - rozstrzygnięcie nadzorcze, czy też akt nadzoru.

Na tle orzecznictwa NSA wskazać można przynajmniej dwa rozbieżne stanowiska co do oznaczenia sposobu i momentu wszczęcia postępowania nadzorcze - jedno, zgodnie z którym wszczęcie postępowania nadzorcze następuje z chwilą wpływu aktu podlegającego nadzorowi do organu nadzoru i - drugie, które wymaga by wszczęcie postępowania nadzorcze następowało w drodze postanowienia organu nadzoru. Zjawiskiem charakterystycznym jest, że sąd ten przyjmuje w odniesieniu do jednego z organów nadzoru - wojewodów, iż wszczęcie postępowania przed tymi organami następuje na skutek wpływu uchwały podlegającej nadzorowi, a w przypadku drugiego

⁶ Art. 13 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji; tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092, z. Dz. U. z 2001 r. Nr 41, poz. 465.

z organów nadzorczych, regionalnej izby obrachunkowej, konieczne jest postanowienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wątpliwości budzą także kluczowe pojęcia z zakresu postępowania nadzorczego, określające efekt tego postępowania, a mianowicie pojęcie „akt nadzoru” zastosowane w art. 16 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i jego stosunek do stosowanego w ustawach o samorządzie terytorialnym terminu „rozstrzygnięcie nadzorcze”. NSA wychodząc ze słusznego, przy zastosowaniu jedynie wykładni logicznej, założenia, iż pojęcie „akt nadzoru” (podlegający zaskarżeniu do NSA) jest pojęciem szerszym niż „rozstrzygnięcie nadzorcze”, traktuje niekiedy jako akty nadzoru także już same postanowienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, zapominając, że jest to czynność pomocnicza, służąca zastosowaniu środka nadzorczego, i która nie jest samodzielnym środkiem nadzoru. Aktem nadzoru jest według tego stanowiska także postanowienie (?), czy też rozstrzygnięcie nadzorcze (?) wstrzymujące wykonanie uchwały sprzecznej z prawem, które jako akt nadzoru podlega, zgodnie z ustawą o NSA skardze do tego sądu. Takie stanowisko prowadzi do przewlekłości postępowania nadzorczego i powoduje, iż organ nadzoru nie może wydać rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowo zakreślonym terminie trzydziestu dni. Przekroczenie tego terminu zmusza do zastosowania jedynego w takim przypadku środka, tj. skargi do NSA.

Zaskarżenie przez organ nadzoru uchwały rady jednostki samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego też nie jest wolne od wątpliwości proceduralnych. Problemem jest termin, w którym organ nadzoru może wnieść skargę do NSA, a w szczególności, czy może on to uczynić po upływie terminu (sześciomiesięcznego) określonego dla Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratora. Rozważając ten problem NSA doszedł do budzącego szereg wątpliwości wniosku, iż organy nadzoru nad samorządem terytorialnym mogą zaskarżać podlegające nadzorowi akty jedynie w terminie 30 dni, którego początkiem jest dzień utraty przez organ nadzoru prawa do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego we własnym zakresie.

Także zaskarżanie rozstrzygnięć nadzorczych do NSA budzi kontrowersje. Uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie, czy warunkiem dopuszczalności skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest uprzednie wezwanie przez organ gminy wojewody o usunięcie naruszenia prawa zapadła przy zgłoszeniu zdania odrębnego do poglądu zawartego w tenorze uchwały SN. Sąd, kierując się potrzebą możliwie szybkiego rozstrzygnięcia sporu pomiędzy samorządem a wojewodą (organem nadzoru) uznał, że wezwanie takie nie jest konieczne.

Odrębnym zagadnieniem jest stosunek postępowania nadzorczego do postępowania skargowego uregulowanego w kpa. Wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe są z jednej strony organami nadzoru nad samorządem, z drugiej zaś strony, organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rad gmin, powiatów i sejmików województwa (art. 229 kpa). Wydaje się, iż słuszne w tym zakresie stanowisko NSA, w myśl którego wniesienie do organu nadzoru podania o unieważnienie uchwały rady gminy z powodu jej niezgodności z prawem jest skierowaniem żądania do organu w sprawie, a nie skargą w rozumieniu działu VIII kpa. Stanowisko to winno, dla uniknięcia wątpliwości, znaleźć swój wyraz w zapisie ustawowym.

Przedstawione przykłady wskazują na pilną potrzebę uregulowania postępowania nadzorczego. Trudno sobie wyobrazić regulację postępowania nadzorczego w postaci odrębnej ustawy. Wydaje się, że regulacja ta powinna mieć postać nowego działu kpa. Rozwiązanie to pozwoli na zastosowanie szczegółowych odesłań do poszczególnych konstrukcji i norm zawartych w kpa i wyeliminować, dziś obowiązujące, zbyt ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania tego kodeksu.

8. Upnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych wobec powiatowych straży, służb i inspekcji

Zwrot zawarty w art. 33a ust. 3 znowelizowanej ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl którego jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży są „powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych” zestawiony ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej⁷, której

⁷ „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 4, s. 83-87.

zdaniem powiatowe służby, straże i inspekcje są jednostkami administracji rządowej stwarza problem zakresu uprawnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych wobec tych służb.

„Dwupostaciowość” powiatowych służb, straży i inspekcji - organ administracji rządowej i jednocześnie powiatowa, samorządowa jednostka budżetowa - może wskazywać, iż jednostki te podlegają kontroli izb jako powiatowe jednostki budżetowe - z jednej strony, z drugiej zaś, jako organy administracji rządowej, nie podlegają tej kontroli. Problemu nie rozwiązuje zawarte m.in. w art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym rozróżnienie organu administracji rządowej - kierownika powiatowej służby, inspekcji, straży i jego aparatu pomocniczego (komendy, inspektoratu), który jest powiatową jednostką budżetową. Kierownicy ci są bowiem zarazem kierownikami jednostek budżetowych. Ich działalność jako organów administracji rządowej nie podlega kontroli izb i jednocześnie podlega tej kontroli w zakresie funkcji kierownika jednostki budżetowej. Uprawnienia kontrolne izb wobec powiatowych służb, straży i inspekcji powinny wynikać z wyraźnego przepisu ustawy, a nie z jej interpretacji, która może być kwestionowana w sytuacjach „niewygodnych” tak dla kontrolowanego, jak i kontrolującego. Wskazać należy, iż istotna jest - z punktu widzenia izb - odpowiedź na pytanie, czy nastąpiło rozszerzenie ich zadań, czy też nie.