

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-4100-01/2010

Nr ewid. 99/2010/P/09/005/KAP

Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.

Warszawa czerwiec 2010 r.

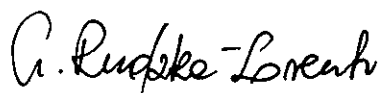
Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Tytuł: Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.

Dyrektor

Departamentu Administracji Publicznej



Czesława Rudzka-Lorentz

Zatwierdzam:

Józef Górny



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 8 czerwca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00 / (22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
1.1. Numer i tytuł kontroli	4
1.2. Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli.....	4
1.3. Okres objęty kontrolą i jednostki kontrolowane.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	12
2.4. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. Ważniejsze wyniki kontroli	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego w okresie objętym kontrolą	16
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	22
3.3. Istotne ustalenia kontroli	24
3.3.1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	24
3.3.2. Dotacje z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego	28
3.3.2.1. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez samorządy województw	36
3.3.2.2. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez powiaty	46
3.3.2.3. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez miasta na prawach powiatu	59
3.3.2.4. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez gminy	70
3.3.3. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego	83
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	87
4.1. Przygotowanie kontroli.....	87
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	87
5. Załączniki	92

1. Wprowadzenie

1.1. Numer i tytuł kontroli

Numer kontroli: P/09/005

Temat kontroli: „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku”.

1.2. Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli

Kontrola planowa, prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ w ramach konstytucyjnego obowiązku sporządzenia analizy wykonania budżetu państwa.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- planowania, pobierania i odprowadzania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, stanowiących dochody budżetu państwa,
- prawidłowości wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami otrzymanych z budżetu państwa,
- prawidłowości wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji rozwojowych przeznaczonych na realizację wybranych projektów przewidzianych do sfinansowania ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO 2007-2013).

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1.3. Okres objęty kontrolą i jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. Kontrola została przeprowadzona w okresie od grudnia 2009 r. do maja 2010 r. w 136 jednostkach². Wyniki kontroli ujęte w tej informacji dotyczą badań kontrolnych przeprowadzonych w 129 urzędach i jednostkach organizacyjnych, tj. w 84 urzędach administracji samorządowej (ośmiu urzędach marszałkowskich, 19 starostwach powiatowych, 57 urzędach gmin³), w jednym urzędzie wojewódzkim oraz w 44 samorządowych jednostkach organizacyjnych, które realizowały zadania finansowane ze środków przekazywanych z budżetu państwa. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 4 do Informacji.

W Informacji wykorzystano również wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., przeprowadzonych przez Departament Administracji Publicznej⁴ i Departament Budżetu i Finansów NIK w Ministerstwie Finansów oraz kontroli przeprowadzonych w 15 urzędach wojewódzkich przez delegatury NIK⁵. Kontrola w urzędach administracji rządowej przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast kontrola w urzędach jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Informacje dotyczące łącznych kwot dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni, a także wyniki ich budżetów i wysokości kwoty długu, zostały przedstawione na podstawie zbiorczych danych sprawozdawczych tych jednostek, opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Zaprezentowane w informacji zbiorcze dane dotyczące wielkości kwot dotacji i subwencji ogólnej, przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa, pochodzą ze sprawozdań budżetowych Ministerstwa Finansów i wojewodów.

² W tym siedem jednostek (dwie gminy, dwa ośrodki pomocy społecznej oraz trzy inne jednostki organizacyjne), które objęto kontrolą w zakresie tematyki dotyczącej „Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich finansowanego z pożyczki Banku Światowego. Wyniki kontroli tych jednostek nie są ujęte w niniejszej informacji.

³ W tym w siedmiu urzędach miast na prawach powiatu.

⁴ „Wykonanie budżetu państwa w 2009 r., część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego” (P/08/018).

⁵ Kontrole w Ministerstwie Finansów i w Urzędach Wojewódzkich realizowane były na podstawie programu kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. – część II – Tematyka 1 „Tematyka i metodyka kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r.” (P/09/005).

Wykaz istotnych skrótów zamieszczonych w niniejszej informacji zawiera poniższe zestawienie:

Lp.	Nazwa aktu prawnego	Zastosowany skrót
1	Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)	u.f.p.
2	Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.)	ustawa o dochodach j.s.t.
3	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.)	ustawa o promocji zatrudnienia
4	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)	ustawa o rachunkowości
5	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.)	ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej
6	Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 379)	ustawa o zwrocie podatku akcyzowego
7	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.)	ustawa o transporcie drogowym
8	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955)	rozporządzenie MF z dnia 24 lipca 2006 r.
9	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) – uchylone z dniem 8.02.2010 r.	rozporządzenie MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej
10	Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. Nr 262, poz. 2607 ze zm.)	rozporządzenie MGiP w sprawie rejestracji
11	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę (Dz. U. Nr 160, poz. 1132 ze zm.)	rozporządzenie MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.
12	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie wzoru wniosku o zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 103, poz. 706)	rozporządzenie MRiRW z dnia 31 maja 2006 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie ustalania i przekazywania należnych jednostkom samorządu terytorialnego kwot subwencji ogólnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania wojewodów w zakresie przekazywania dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego. Wywiązywali się oni z obowiązku terminowego przekazania dotacji, co pozwalało samorządom na bieżące wykonywanie zadań. Wyjątek stanowiły dotacje na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne. Część wojewodów dopiero pod koniec roku uruchomiła brakujące środki, o które monitowały samorządy. Z powodu nieterminowego regulowania zobowiązań niektóre jednostki samorządu terytorialnego zapłaciły, na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odsetki i opłaty prolongacyjne. Podobnie jak w roku ubiegłym, wystąpiły przypadki niedoszacowania lub przeszacowania kwot niektórych dotacji, zwłaszcza na zadania z zakresu administracji rządowej. W przypadku niedoszacowania samorządy dofinansowały realizację tych zadań, a w odniesieniu do przeszacowania kwot dotacji wojewodowie stosowali blokowanie środków, przy czym skala blokad była niższa o 49,2% niż w 2008 roku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykorzystanie przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami. Poza nielicznymi przypadkami, wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono. Zastrzeżenia dotyczyły głównie nierzetelnych działań przy weryfikacji wniosków o zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (w urzędach gmin) oraz nierzetelnego wydatkowania i rozliczania środków na refundację przewoźnikom kosztów wynikających ze stosowania ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (w urzędach marszałkowskich). Wystąpiły także przypadki nieprzestrzegania obowiązujących przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych dotacjami z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego dotacji rozwojowych na realizację projektów
W objętej szczegółowym badaniem próbie realizowanych projektów nie stwierdzono wydatków niekwalifikowanych. Zdaniem NIK, w porównaniu do 2008 r., istotnie poprawiła się absorpcja dostępnych środków.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania objętych kontrolą gmin, miast na prawach powiatu i powiatów w zakresie pozyskiwania w 2009 r. dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na niepodejmowaniu bądź podejmowaniu ze zwłoką działań windykacyjnych, w efekcie czego dopuszczono do powstania znacznych kwot zaległości, przy czym większość dłużników zalegała z opłatami przez okres powyżej roku. Nieterminowo przekazywano dochody na rachunki dysponentów części budżetu państwa i nierzetelnie sporządzano sprawozdania budżetowe Rb-27ZZ z realizacji planu dochodów (w szczególności w gminach). Wystąpiły także nieprawidłowości (zwłaszcza w gminach i powiatach) przy opracowywaniu planów finansowych obejmujących dochody z tytułu zadań z zakresu administracji rządowej.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego została ustalona w ustawie budżetowej na rok 2009⁶ w wysokości 45 320 111,0 tys. zł. W wyniku dokonanych w ciągu roku zmian została zmniejszona do kwoty 45 303 738,4 tys. zł (o 16 372,6 tys. zł). Wydatki zostały zrealizowane w pełnej wysokości planu po zmianach, tj. w kwocie 45 303 620,6 tys. zł. W porównaniu do 2008 r. wydatki te były wyższe o 4 636 188,3 tys. zł (o 11,4%). Część oświatowa subwencji wyniosła 33 399 798,0 tys. zł, tj. 73,7% kwoty subwencji ogólnej, część wyrównawcza – 8 830 860,2 tys. zł (19,5%), część równoważąca i regionalna – 2 524 739,5 tys. zł (5,6%) i część rekompensująca – 14 497,4 tys. zł (0,03%).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość i celowość dokonywanych zmian w kwocie subwencji ogólnej oraz nie wnosi uwag do terminów przekazania i wysokości kwot przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych części subwencji ogólnej [str. 83 - 86].

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.).

2. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2009 zaplanowano w ustawie budżetowej w kwocie łącznej 16 092 952,0 tys. zł (bez rezerw celowych). W wyniku dokonanych w 2009 r. przeniesień, głównie z rezerw celowych budżetu państwa, plan po zmianach wyniósł 20 766 212,5 tys. zł, co oznacza wzrost o 4 673 260,5 tys. zł, tj. o 29,0%. W porównaniu do 2008 r., w którym plan wydatków na dotacje zwiększono o 32,0%, zmniejszyła się skala – niekorzystnego dla jednostek samorządu terytorialnego - zjawiska zwiększania w trakcie roku kwot dotacji z rezerw celowych budżetu państwa. Zrealizowane wydatki na dotacje celowe wyniosły 20 523 473,6 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. wydatki te były wyższe o 236 431,2 tys. zł, tj. o 1,2%. Najwyższy wzrost wydatków wystąpił w powiatach o 10,5%, natomiast w samorządach województw nastąpił spadek aż o 23,9%. Wzrost dotacji dla powiatów wynikał głównie ze skutków zmiany zakresu opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku i stypendiów. Zmniejszenie dotacji celowych dla samorządów województw wynikało głównie ze zmiany źródeł finansowania inwestycji własnych (większy udział dotacji rozwojowych) oraz staży podyplomowych lekarzy, pielęgniarek i położnych (w 2009 r. zadanie to finansowano z Funduszu Pracy). W 2009 r., podobnie jak w roku poprzednim, przeszacowano kwoty dotacji, w tym głównie na zadania związane z utrzymaniem i konserwacją urządzeń melioracji wodnych. W wyniku czego zablokowana została przez wojewodów kwota 309 441,9 tys. zł [str. 28, 30, 36].

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminów przekazywania dotacji celowych przez dysponentów części budżetu państwa⁷. Natomiast wysokość przekazywanych kwot dotacji, zwłaszcza na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne, w dużej części jednostek objętych kontrolą nie wystarczała w trakcie roku na bieżące regulowanie zobowiązań. Wojewodowie dopiero pod koniec roku uruchamiali brakujące środki, o które wnioskowały samorządy. Skutkiem tego było zapłacenie, na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przez Powiatowe Urzędy Pracy⁸ odsetek i opłat prolongacyjnych w łącznej kwocie 1 016,6 tys. zł. Niedoszacowania kwot dotacji spowodowało, że jednostki samorządu terytorialnego były zmuszone zadania te dofinansowywać z własnych budżetów i z innych źródeł. W szczególności dotyczyło to zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez: samorządy województw (ochrona przeciwpowodziowa

⁷ Ministrów, wojewodów i Prezesa Krajowego Biura Wyborczego.

⁸ Jest to zadanie z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty.

i dopłaty do autobusowych przewozów z tytułu stosowania ustawowych obowiązkowych ulg w przewozach pasażerskich), powiaty (utrzymanie i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej oraz na zadania związane z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa), gminy (pomoc społeczna i obsługa obywateli) [str. 34, 37, 47, 71].

Nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego ujawniono w szczególności w kontrolowanych gminach i samorządach województw. Polegały one przede wszystkim na nierzetelnym weryfikowaniu przez pracowników urzędów gmin wniosków o zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz nierzetelnym wydatkowaniu i rozliczaniu środków na refundację przewoźnikom kosztów wynikających ze stosowania ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (w urzędach marszałkowskich). Wystąpiły także przypadki (na wszystkich stopniach jednostek samorządu terytorialnego) wydatkowania środków z dotacji niezgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁹ [str. 38, 39, 48, 60, 72, 74].

Podobnie jak w latach poprzednich, stwierdzono rozbieżności danych o wykorzystaniu dotacji, ujętych w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i przez dysponentów części budżetu państwa [str. 33].

3. W 2009 r., z objętych kontrolą 84 jednostek samorządu terytorialnego, 79 realizowało projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO). W zdecydowanej większości skontrolowanych jednostek objęte szczegółową kontrolą projekty były realizowane zgodnie z harmonogramami i prawidłowo rozliczane, a środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Nieliczne przypadki formalnych uchybień wynikały przede wszystkim z trudności w wyborze wykonawców oraz niedostatecznego przygotowania urzędów do realizacji projektów, np. późniejsze zatrudnienie kadry zarządzającej, opóźnienia w przygotowaniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Natomiast nastąpiła istotna poprawa absorpcji dostępnych środków. Ustalono, że do końca 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego na realizację projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) wydatkowały

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

86,1% otrzymanych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotacji rozwojowych, podczas gdy w 2008 r. było to zaledwie 27,1% [str. 40, 51, 63, 75].

4. Zaplanowane w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w kwocie 76 029,7 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 116 208,9 tys. zł, tj. w 152,8%. NIK zwraca uwagę na powtarzające się od kilku lat znaczące rozbieżności pomiędzy planem, a realizacją tych dochodów, co wskazuje na potrzebę bardziej rzetelnego ich planowania przez wojewodów. Nieprawidłowości w planowaniu i realizacji ww. dochodów w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego polegały przede wszystkim na nieopracowywaniu przez zarządy¹⁰ tych jednostek projektów planów finansowych oraz nieprzekazywaniu tych planów właściwym wojewodom, a także na nieterminowym odprowadzaniu pobranych dochodów na rachunek dochodów budżetu państwa (np. dotyczyło to 32 z 50 objętych kontrolą gmin [str. 41, 52, 64, 76].

Badaniem objęto windykację należnych budżetowi państwa dochodów w łącznej kwocie 45 649,4 tys. zł, co stanowiło 16,1% ogółu zaległości - 283 172,3 tys. zł w kontrolowanych jednostkach na koniec 2009 r., tj. 48,1% w województwach, 77,7% w powiatach, 10,6% w miastach na prawach powiatu oraz 26,8% w pozostałych gminach [str. 43, 54, 67, 78].

W szczególności, w odniesieniu do powiatów, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na liczne przypadki niepodejmowania działań windykacyjnych lub na nieskuteczne i niewystarczające działania windykacyjne w stosunku do podmiotów zalegających z opłatami. W efekcie, wyegzekwowano niewielkie kwoty zaległości (tylko 3,0% zaległości pozostających na koniec 2009 roku). Najwięcej było zaległości powyżej 12 miesięcy (w powiatach 46,8% ogółu zaległości). Najliczniejszą grupę stanowili dłużnicy zalegający z wpłatami dłużej niż rok, przy czym w powiatach było to ponad 53,5%, a w miastach na prawach powiatów 65,7% dłużników. W niektórych przypadkach dopuszczono do przedawnienia roszczeń [str. 42, 44, 53, 54, 66, 67, 78].

¹⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 2 (obowiązującej do 31 grudnia 2009 r.) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego - rozumie się przez to również wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Taka sama regulacja obowiązuje w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Inny był charakter zaległości w kontrolowanych gminach wynikających z wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Egzekucja należności powstałych w związku z wypłatą świadczeń jest prowadzona przez komornika sądowego lub urząd skarbowy. Organy gmin, mają obowiązek podejmowania działań dyscyplinujących dłużników, przez co wspomagają egzekucję. Działania takie w 2009 roku miały ograniczony zakres. W roku 2009 gminy, w tym miasta na prawach powiatu, wyegzekwowały kwoty stanowiące zaledwie 1,5% zaległości na koniec roku, a zdecydowana większość dłużników zalegała z wpłatami ponad rok [str. 78].

Kontrola NIK wykazała pojedyncze przypadki (w powiatach i gminach) sporządzania nierzetelnych sprawozdań Rb-27ZZ z realizacji planu dochodów. Zdaniem NIK, wpływ na powstawanie nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów należnych budżetowi państwa miał, stwierdzony w niektórych kontrolowanych jednostkach, brak pisemnych procedur kontroli finansowej dla procesów, o których mowa w art. 47 ustawy o finansach publicznych lub nieuwzględnienie w takich procedurach obowiązujących zasad pobierania i gromadzenia środków publicznych [str. 59, 69, 82].

2.3. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Skalę finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań, za pomocą środków przekazywanych w formie dotacji i subwencji ogólnej na tle ich łącznych dochodów i wydatków oraz ogólne tendencje występujące w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiono na podstawie danych z Ministerstwa Finansów zawartych w załączniku nr 2 do Informacji.

Jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. zrealizowały dochody w łącznej kwocie 154 842 461,2 tys. zł, przy planowanych 158 673 169,6 tys. zł, tj. 97,6% planu, a wydatki wyniosły 167 828 195,0 tys. zł, tj. 92,6% wydatków planowanych na ten rok (181 270 709,6 tys. zł). Wykonane przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. dochody stanowiły 56,4% dochodów sektora finansów publicznych, a wydatki 56,3% łącznych wydatków publicznych.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 12 985 733,7 tys. zł, przy planowanym w wysokości 22 597 540,0 tys. zł.

Kwota długu jednostek samorządu terytorialnego, według stanu na 31 grudnia 2009 r., wynosiła 40 294 344,3 tys. zł. Relacja kwoty długu jednostek samorządu terytorialnego do wykonanych przez nie dochodów wyniosła 26,0% (relacja ta wzrosła o 5,8 punktu procentowego w porównaniu do 2008 r.).

W wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. należy zauważyć:

- niższe niż planowano wykonanie dochodów (97,6%) i wydatków (92,6%),
- niskie wykonanie planu wydatków majątkowych (86,2%), co było wynikiem opóźnień w realizacji projektów z udziałem środków z budżetu UE.

W stosunku do roku 2008:

- wzrosły dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio o 8,6% i o 15,6%, przy czym wyższa dynamika wzrostu wydatków spowodowała powiększenie się ich deficytów,
- wzrosły wydatki majątkowe o 35,1% głównie w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, przy czym jednostki samorządu terytorialnego nie zrealizowały w pełni planu tych wydatków.

2.4. Uwagi końcowe i wnioski

1. Głównymi źródłami dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r., podobnie jak w latach ubiegłych, były dochody własne i subwencja ogólna, jednak ich udział w dochodach ogółem zmniejszył się o 5,5 punktu procentowego. Nastąpił wzrost udziału dotacji rozwojowych (o 6,6 punktu), co wiązało się ze zwiększeniem, w porównaniu do roku poprzedniego, wydatków na realizację projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

2. W wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w porównaniu do 2008 r., wystąpił wzrost zarówno w dochodach jak i wydatkach. Pomimo tego wzrostu należy zauważyć, że realizacja dochodów własnych wyniosła 98,5% planu, a realizacja wydatków osiągnęła 92,6% planu. Jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. osiągnęły niższe dochody własne głównie z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz dochodów z majątku. Niższe wykonanie planu wydatków było spowodowane m.in. opóźnieniami w realizacji projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej. Wydatki wykonane w 2009 r. na te zadania stanowiły tylko 84,2% wydatków planowanych na ten rok.

3. W porównaniu do 2008 r. poprawie uległo planowanie wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego. Z rezerw celowych przeniesione zostały wydatki, powodując zwiększenie pierwotnego planu o 29,0%, w roku 2008 było to 32,0%. Praktyka ujmowania dotacji w rezerwach celowych wpływa niekorzystnie na racjonalne planowanie i gospodarowanie przez samorządy dochodami z tego tytułu. W dalszym ciągu występują przypadki niedostosowania planowanych kwot dotacji do faktycznych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego (niedoszacowania i przeszacowania). Zdaniem NIK, bardziej rzetelne planowanie mogłoby rozwiązać problem niedofinansowania jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej bez konieczności „dopłacania” przez nie do realizacji tych zadań.

4. Nie poprawiła się skuteczność windykacji przez jednostki samorządu terytorialnego należności stanowiących dochody budżetu państwa. Utrzymuje się przewaga podmiotów zalegających z zapłatą przez okres dłuższy niż rok, co zwiększa ryzyko przedawnienia tych należności. Wprowadzone rozwiązania, pozwalające na zaliczanie na dochody własne nawet znacznej części uzyskiwanych dochodów, nie stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego wystarczającej zachęty. Dotyczy to głównie gmin w zakresie pozyskiwania należności od dłużników alimentacyjnych oraz dla powiatów w zakresie egzekucji wieloletnich zaległości związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. W dalszym ciągu występują przypadki nieprzestrzegania dyscypliny finansów publicznych w zakresie terminowego przekazywania do budżetu państwa pobranych przez samorządy należności Skarbu Państwa.

5. Przyjęty sposób zarządzania realizacją programów operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013, polegający na usytuowaniu Instytucji Pośredniczących i Zarządzających programami o zasięgu regionalnym w samorządach województw, zaczyna przynosić oczekiwane rezultaty. W porównaniu do roku poprzedniego istotnie wzrosła absorpcja dostępnych środków oraz wykorzystanie przekazanych samorządom dotacji rozwojowych.

6. W celu poprawy gospodarowania środkami z budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, NIK uważa za niezbędne podjęcie przez właściwych dysponentów środków budżetu państwa działań polegających na:

- 1) ustalaniu i przekazywaniu, przez właściwych dysponentów części budżetowych, dotacji celowych w kwotach umożliwiających pełne wykonywanie zadań,

- 2) zwiększeniu skuteczności kontroli wojewodów nad właściwym egzekwowaniem i terminowym przekazywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów należnych budżetowi państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny:

- 1) wyeliminować przypadki naruszania prawa przy realizacji zadań finansowanych ze środków z dotacji celowych,
- 2) rzetelnie i terminowo opracowywać projekty i plany finansowe realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz terminowo odprowadzać do budżetu państwa dochody związane z realizacją tych zadań,
- 3) skutecznie egzekwować dochody należne budżetowi państwa, w szczególności poprzez bezzwłoczne podejmowanie dostępnych prawem działań windykacyjnych w stosunku do dłużników.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego w okresie objętym kontrolą

W 2009 r. gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegała rygorom wynikającym m.in. z ustaw: z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej do 31 grudnia 2009 r.), z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹² oraz ustaw ustrojowych, tj.: ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴ i z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵.

1. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Dochody. Ustawa określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia dochodów, ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa (art. 1). W myśl art. 3 ich dochodami są m.in.: dotacje celowe z budżetu państwa oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 8, do dochodów zalicza się również dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. Dochodem powiatu są dotacje celowe na realizację zadań straży i inspekcji oraz 25% wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa oraz odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności (art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶). Ponadto, źródłem dochodów

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹² Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

własnych jest 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 5 ust. 1 pkt 6 i art. 6 ust. 1 pkt 5).

Dotacje celowe. W myśl art. 49, jednostki samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami mają otrzymywać dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje powinny być przekazywane przez wojewodów w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Natomiast na realizację zadań z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia (art. 45 - 46). Na podstawie art. 42, mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim oraz zadań własnych określonych w tym artykule. Mogą również otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury. Ponadto, od 22 stycznia 2009 r., zgodnie ze znowelizowanym art. 42, do którego dodano pkt 5b¹⁷, mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych związanych z przebudową, budową lub remontem dróg powiatowych i gminnych.

Z dniem 1 sierpnia 2009 r. weszły w życie niektóre przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie¹⁸, zwaną dalej „ustawą zmieniającą”. W myśl jej art. 38 ust. 1 i ust. 2, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje na realizację przejmowanych zadań własnych, które dotychczas były realizowane przez jednostki administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego jako zadania z zakresu administracji rządowej. Dotacje te mają być ustalone zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. I tak np. art. 20 wprowadził zmiany w art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁹, polegające na zmianie charakteru wykonywanych przez gminę zadań. Do tej pory zadania „przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych” oraz „opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne” były

¹⁷ Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 2).

¹⁸ Dz. U. Nr 92, poz. 753 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Od 1 sierpnia 2009 r. zadania te są wykonywane jako zadanie własne. Natomiast art. 25 wprowadził zmiany w ustawie 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁰, zgodnie z którymi marszałek województwa przejął zadania wojewody wynikające z tej ustawy. Zgodnie z art. 28 ustawy zmieniającej, prawa i obowiązki wynikające z umów i porozumień oraz należności związane z zadaniami i kompetencjami, wykonywanymi wcześniej przez wojewodę, a przekazanymi jednostkom samorządu terytorialnego, stały się z dniem wejścia w życie ustawy, prawami i obowiązkami oraz należnościami jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną, która składa się z części: wyrównawczej i równoważącej (dla gmin i powiatów), wyrównawczej i regionalnej dla województw oraz oświatowej dla gmin, powiatów i województw.²¹ Art. 7 ust. 2 ustawy zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania, na zasadach określonych w omawianej ustawie, wpłat do budżetu państwa. Kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty wpłat do budżetu państwa określa ustawa budżetowa (art. 19).

Niektóre gminy uprawnione są do otrzymania z budżetu państwa części rekompensującej (nieprzewidzianej w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) subwencji ogólnej. Kwota przeznaczona na część rekompensującą subwencji ogólnej dla każdego roku budżetowego jest określona w ustawie budżetowej. Wynika to z art. 10 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw²², w myśl którego zwolnione są od podatku od nieruchomości gmin, budowle i budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej.

2. Ustawa o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 189 ust. 1, jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane w toku wykonywania budżetu do stosowania odpowiednio zasad gospodarki finansowej określonych

²⁰ Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.

²¹ Sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów został określony w odpowiednio art.21a i art. 23a, natomiast części regionalnej dla województw w art. 25.

²² Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

w m.in. w art. 138 pkt 1, który dotyczył obowiązku ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetu państwa na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Natomiast art. 189 ust. 2 zobowiązywał zarząd jednostki samorządu terytorialnego do ich odprowadzania na rachunek dochodów budżetu państwa, w trybie i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań²³.

W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, należności pieniężne do których nie stosowano przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym mogły być umarżane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art.43 ust.1). Natomiast do przypadających jednostce samorządu terytorialnego należności pieniężnych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami miał zastosowanie art. 42 z tym, że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługiwały zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (art. 43 ust. 3).

Samorząd województwa będący instytucją zarządzającą mógł otrzymać dotację rozwojową na realizację regionalnego programu operacyjnego, która stanowiła jego dochód. Natomiast samorząd województwa będący instytucją pośredniczącą, udzielał dotacji beneficjentom regionalnych programów operacyjnych, przy czym dotacje udzielone jednostkom samorządu terytorialnego stanowiły ich dochody (art. 205).

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były do ustanowienia systemu kontroli finansowej o której mowa w art. 47 ustawy zgodnie z nadanymi przez Ministra Finansów standardami kontroli finansowej. W ramach wprowadzonego systemu miały być ustalone przez kierownika jednostki w formie pisemnej procedury dotyczące procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych.

²³ Dz. U. Nr 135, poz. 955.

Art. 49 ust. 2 zobowiązywał do prowadzenia audytu wewnętrznego te urzędy i samorządowe jednostki organizacyjne, które przekroczyły kwoty określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych²⁴.

Dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku (w części w jakiej zadanie nie zostało wykonane) podlegały zwrotowi do budżetu państwa, w terminie do dnia 15 lutego następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 157, tj. w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 144 ust. 5).

3. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki i rozwoju

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁵, politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących zapewnieniu trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, z wykorzystaniem środków publicznych (art. 4 ust. 1 i art. 2).

Zgodnie z art. 20, projekt regionalnego programu operacyjnego, przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa przygotowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Przed skierowaniem takiego projektu do przyjęcia przez Komisję Europejską, zarząd województwa przyjmuje projekt regionalnego programu operacyjnego w drodze uchwały. RPO po przyjęciu przez Komisję Europejską w drodze decyzji, przekazywany jest do wiadomości członkom Rady Ministrów oraz ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

²⁴ Dz. U. Nr 112, poz.763.

²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 ze zm.

Działania z zakresu polityki rozwoju, stanowiące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, nieujęte w kontrakcie wojewódzkim lub regionalnym programie operacyjnym mogą być finansowane z dotacji celowych budżetu państwa w przypadku, jeżeli działania te trwale przyczynią się do podniesienia rozwoju oraz konkurencyjności rejonu lub pozostają w związku z działaniami realizowanymi w ramach RPO. Przekazanie dotacji na ten cel odbywa się na podstawie umowy zawartej przez: Ministra Rozwoju Regionalnego, właściwego ministra lub właściwego miejscowo wojewodę (po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Rozwoju Regionalnego) z jednostkami samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych (art. 20).

Ustawa określiła w art. 26 zadania instytucji zarządzających programami operacyjnymi. W ramach programów operacyjnych mogą być dofinansowane projekty o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 30 ust. 1, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą albo decyzja, o której mowa w art. 28 ust. 2. Zgodnie z art. 35e, beneficjent jest zobowiązany poddać się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu.

4. Przykłady sposobu finansowania zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego

- a) Od 1 października 2008 r. obowiązuje ustawa z dnia 7 września 2007r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁶ określająca m.in. zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, który stanowi system wspierania osób uprawnionych do alimentów środkami finansowymi z budżetu państwa i nie jest funduszem w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 1 ust. 1 pkt.4, ust. 2 i ust. 3). Przyznawanie i wypłata świadczeń z tego funduszu oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej finansowanym, w formie dotacji celowej z budżetu państwa (art. 31 ust. 1). Natomiast w art. 12 ust. 3 na samorząd województwa nałożono obowiązek pełnienia funkcji instytucji właściwej

²⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz wydawania decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

- b) Zgodnie z art. 8a ust. 1a i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁷, ustawowe uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów finansowane jest z budżetu państwa, a kwoty dopłat przekazują przewoźnikom właściwe samorzady województw.
- c) Postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego i jego wypłata jest zadaniem z zakresu administracji rządowej wykonywanym przez gminy i finansowanym z dotacji celowej z budżetu państwa (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego).

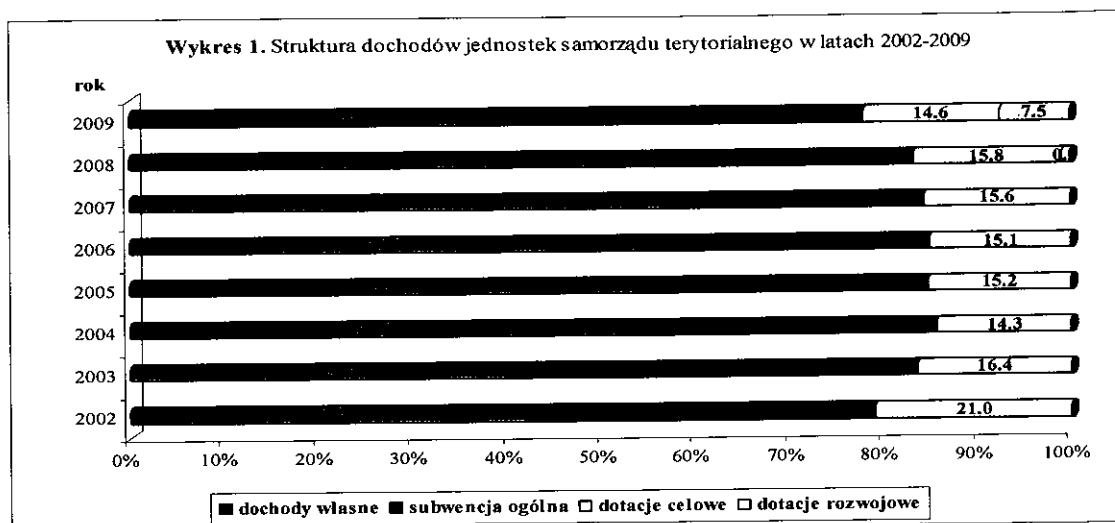
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

System samorządu terytorialnego obejmował w 2009 r.: 2 478 gmin, w tym 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów oraz 16 samorządów województw.

W 2009 r. struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w porównaniu do poprzedniego roku, uległa zmianie. Od 2003 r. do 2007 r. utrzymywała się tendencja wzrostu udziału dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w ich dochodach ogółem. Zahamowanie tej tendencji nastąpiło w 2008 r. (wówczas nastąpiło zmniejszenie udziału dochodów własnych o 1,4 punktu procentowego) i tendencja ta była kontynuowana w 2009 r. gdzie udział dochodów własnych w dochodach ogółem w porównaniu do 2008 r. zmniejszył się aż o 6,4 punktu procentowego. W 2009 r. wzrósł udział subwencji ogólnej w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w porównaniu do 2008 r. o 0,9 punktu), a udział dotacji rozwojowych w dochodach ogółem i zwiększył się o 6,6 punktu procentowego.

²⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

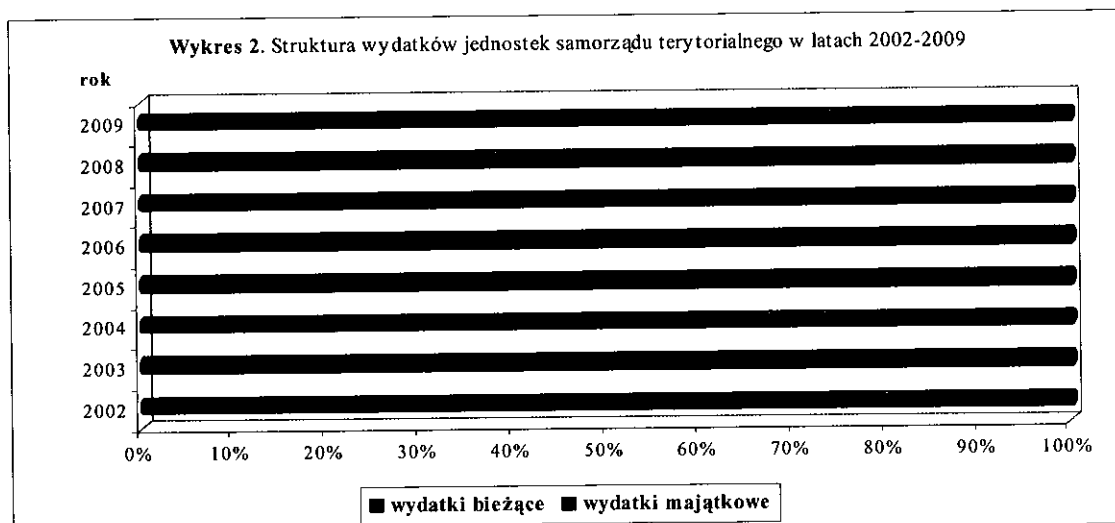
Strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002 – 2009 przedstawiono poniżej na wykresie:



Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Zmianie uległa również struktura zrealizowanych w 2009 r. wydatków bieżących i majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. W porównaniu do 2008 r. nastąpił wzrost udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (o 3,7 punktu procentowego) i jest to najwyższy wzrost od sześciu lat. Tendencja wzrostu udziału wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w ich wydatkach ogółem utrzymuje się od 2004 r. Podobny wzrost tego wskaźnika miał miejsce w 2006 r. (o 3 punkty procentowe w porównaniu do 2005 r.).

Strukturę wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002 – 2009 (z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe) przedstawiono poniżej na wykresie:



Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Na gospodarkę finansową samorządów w 2009 r. wpływ miały zmiany zakresu dotowanych zadań, które wystąpiły głównie w następujących działach:

1) Ochronie zdrowia

W związku z wejściem w życie art. 38 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych ustaw²⁸, staże podyplomowe lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych były w 2009 r. finansowane ze środków Funduszu Pracy, a nie jak do tej pory z budżetów wojewodów.

2) Administracja publiczna

Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, z dniem 1 sierpnia 2009 r. przekazano do samorządów województw i gmin zadania z zakresu administracji rządowej związane z działalnością parków krajobrazowych oraz ustanawianiem i ochroną pomników przyrody. Od tego dnia zadania te stały się zadaniami własnymi samorządów województw i gmin.

3) Ochrona Zdrowia

Z dniem 1 stycznia 2009 r. weszły w życie przepisy znowelizowanej ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁹. Dotyczyły zmiany przepisów w zakresie finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku i stypendium lub nieposiadające ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Do końca 2008 r. za osobę bezrobotną bez prawa do zasiłku, która była członkiem rodziny ubezpieczonej, składka na ubezpieczenie zdrowotne nie była opłacana.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały w 2009 r. dochody w kwotach niższych od określonych w planie po zmianach³⁰:

- samorzady województw – 92,5% planu po zmianach,
- gminy³¹ – 97,3% planu po zmianach,

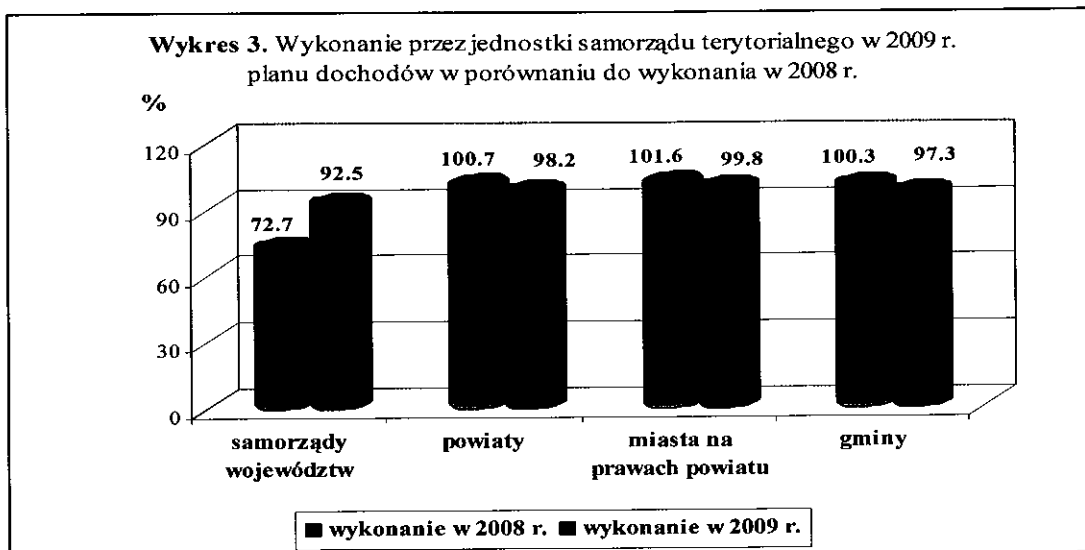
²⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33.

²⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

³⁰ Szczegółowe dane w tabelach w załączniku nr 2.

³¹ Bez miast na prawach powiatu.

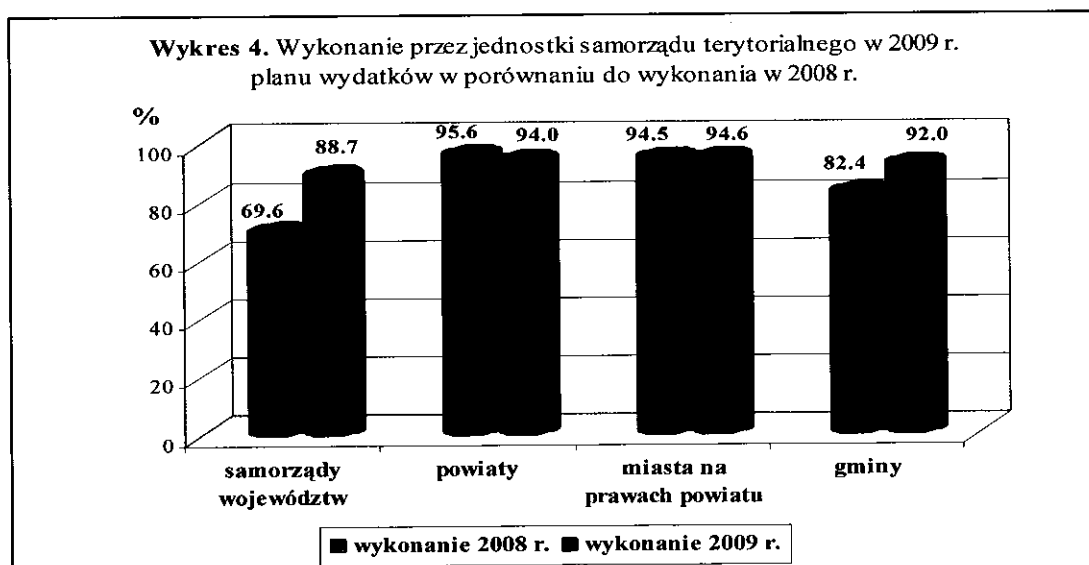
- miasta na prawach powiatu – 99,8% planu po zmianach,
- powiaty – 98,2% planu po zmianach.



Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni zrealizowały w 2009 r. wydatki niższe od planowanych:

- samorzady województw – 88,7% planu po zmianach,
- gminy³² – 92,0% planu po zmianach,
- miasta na prawach powiatu – 94,6% planu po zmianach,
- powiaty – 94,0% planu po zmianach.



Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

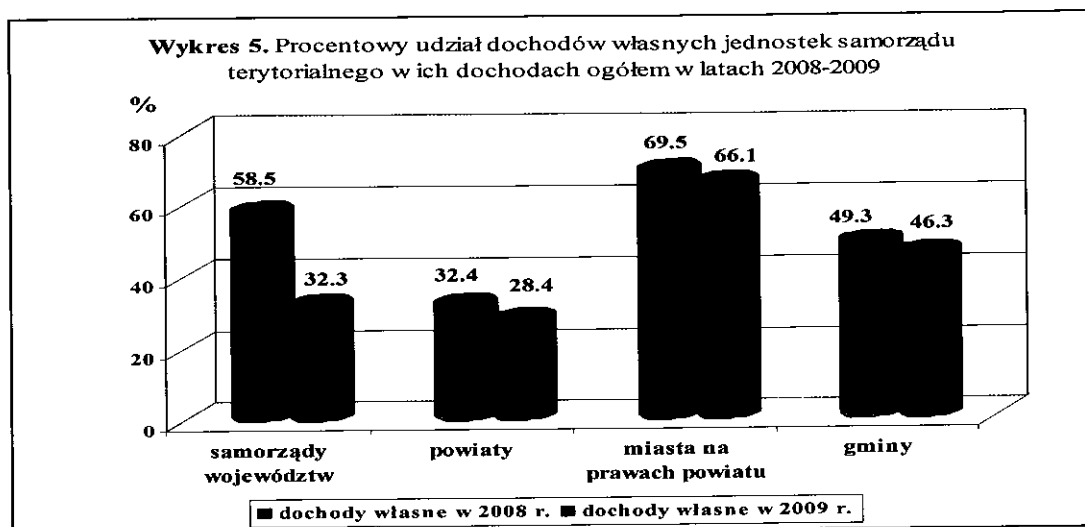
³² Bez miast na prawach powiatu.

W strukturze zrealizowanych przez **samorządy województw** dochodów, w porównaniu do 2008 r., znacznie wzrósł (o 37,8 punktu procentowego) udział dotacji rozwojowych. Wyższe wykonanie planu dochodów i wydatków, w porównaniu do 2008 r. (odpowiednio o 54,4 i o 57,4 punktu procentowego) wynikało głównie ze znacznie zwiększonego wpływu i wykorzystania dotacji rozwojowych na realizację planowanych zadań w ramach NSRO 2007-2013. Samorządy województw otrzymały dotacje z budżetu państwa na poziomie 91,8% planu po zmianach, w tym na zadania własne 98,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. w strukturze wydatków zrealizowanych przez samorządy województw nastąpił wzrost (o 12 punktów procentowych) udziału wydatków majątkowych.

W strukturze wykonanych przez **samorządy powiatów** dochodów, w porównaniu do 2008 r., nastąpił wzrost o 2,8 punktu procentowego udziału dotacji rozwojowych oraz wzrost o 1,4 punktu procentowego udziału subwencji ogólnej w dochodach ogółem. Zmniejszył się natomiast o 4 punkty procentowe udział dochodów własnych oraz nieznacznie zmniejszył się o 0,6 punktu procentowego udział dotacji celowych z budżetu państwa. Podobnie jak w latach poprzednich dotacje i subwencja ogólna były głównym źródłem finansowania zadań realizowanych przez powiaty. W wykonanych przez powiaty wydatkach nastąpił również wzrost o 4,8 punktu procentowego udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

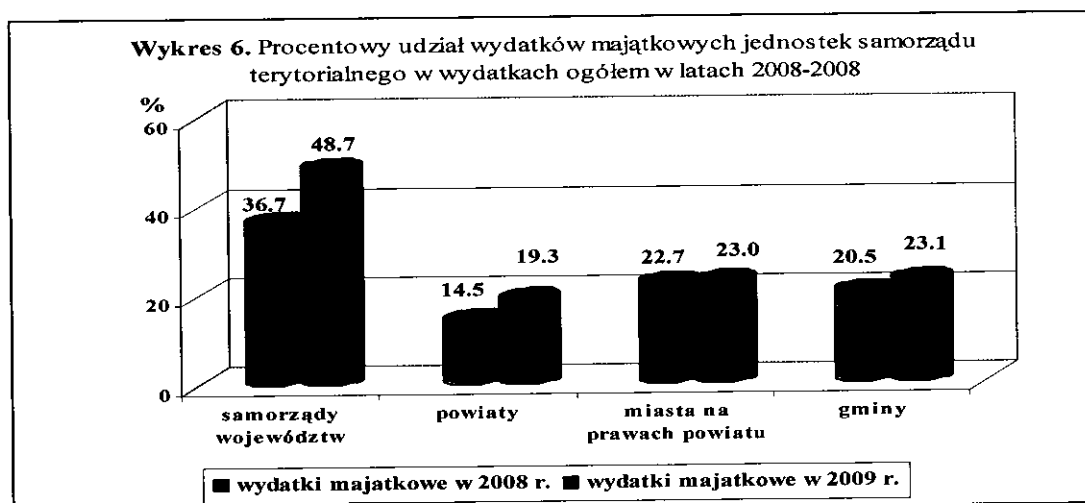
W strukturze wykonanych przez **miasta na prawach powiatu** dochodów nastąpiło zmniejszenie o 3,4 punktu procentowego udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i zwiększenie udziału subwencji ogólnej o 1,9 punktu procentowego oraz dotacji rozwojowych o 1,6 punktu procentowego. W wykonanych wydatkach ogółem, w porównaniu do 2008 r., nastąpiło zwiększenie wydatków majątkowych o 0,3 punktu procentowego.

W strukturze wykonanych przez **gminy** dochodów, w porównaniu do 2008 r., nastąpiło zmniejszenie o 3 punkty procentowe udziału dochodów własnych przy równoczesnym zwiększeniu udziału o 1,9 punktu procentowego subwencji ogólnej oraz o 1,6 punktu procentowego dotacji rozwojowych. W strukturze wykonanych przez gminy wydatków, w porównaniu do 2008 r., nastąpił wzrost o 2,6 punktu procentowego udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.



Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

W 2009 r. na wszystkich stopniach samorządu nastąpił spadek, w porównaniu do 2008 r., udziału zrealizowanych dochodów własnych w dochodach ogółem, a najwyższy wskaźnik spadku (o 26,2 punktu procentowego) zanotowały samorzady województw (w roku poprzednim ten spadek wyniósł 9,8 punktu). **Najwyższe dochody własne w stosunku do dochodów ogółem w 2009 r., przez rok, zrealizowały miasta na prawach powiatu (66,1%),** przy czym w stosunku do roku poprzedniego nastąpił spadek tego wskaźnika (o 3,4 punktu procentowego). **Najniższe dochody własne w stosunku do dochodów ogółem w 2009 r.,** podobnie jak w roku poprzednim, **zrealizowały powiaty.** Wskaźnik ten dotyczący powiatów, uległ obniżeniu (o 4 punkty procentowe) w porównaniu do 2008 r. Dochody własne gmin stanowiły 46,3% ich dochodów ogółem i w mniejszym stopniu uległy obniżeniu (3 punkty) w stosunku do poziomu z poprzedniego roku (49,3%).



Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Procentowy udział wydatków majątkowych wykonanych w 2009 r. przez gminy i miasta na prawach powiatu w ich wydatkach ogółem pozostał na zbliżonym poziomie tego wskaźnika z 2008 r. Najwyższy wzrost wydatków majątkowych w 2009 r., w porównaniu do poprzedniego roku, zanotowały w strukturze wydatków samorzady województw i powiaty odpowiednio o 12 i 4,8 punktu procentowego.

Najwyższe wydatki majątkowe w stosunku do wydatków ogółem w 2009 r., podobnie jak w roku poprzednim, zrealizowały samorzady województw (48,7%) a najniższe - powiaty (19,3%), przy czym utrzymana została tendencja wzrostowa. Udział wydatków majątkowych gmin i miast na prawach powiatu w ich wydatkach ogółem wyniósł odpowiednio 23,1% i 23,0% i był w porównaniu do 2008 r. wyższy odpowiednio o 2,6 i 0,3 punktu procentowego.

Kwota zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, według stanu na koniec 2009 r., wynosiła 40 294 344,3 tys. zł, co stanowiło 26,0% dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wykonanych w tym roku budżetowym. Poziom zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem 17³³, nie przekroczył ustawowego limitu, tj. 60% wykonanych dochodów ogółem w roku budżetowym 2009. Relacja kwoty długu do wykonanych dochodów na poszczególnych stopniach jednostek samorządu terytorialnego była zróżnicowana i wahała się od 15,6% w samorządach województw do 37,2% w miastach na prawach powiatu. W porównaniu do 2008 r. kwota zobowiązań z 2009 r. była nominalnie wyższa o 11 519 650,2 tys. zł (tj. o 40,0%). W ogólnej liczbie jednostek samorządu terytorialnego (2 808) w 2009 r. zadłużonych było 2 663 jednostek – 94,8% łącznej ich liczby.

3.3.2. Dotacje z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego

Dotacje celowe

W ustawie budżetowej na 2009 r. zaplanowano dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 16 092 952,0 tys. zł, w tym 96,9% stanowiły dotacje na zadania bieżące (15 601 165,0 tys. zł). W porównaniu do planu określonego

³³ Dane z kontroli prowadzonej przez Departament Budżetu i Finansów NIK w Ministerstwie Finansów.

w ustawie budżetowej na 2008 r. (16 358 406,0 tys. zł) kwota ta była niższa o 265 454,0 tys. zł, tj. o 1,6%. Powyższe dotacje zaplanowano głównie (15 516 256,0 tys. zł, tj. 96,4%) w części 85/02-32 Województwa w ramach grupy wydatków „Dotacje i subwencje”.

W wyniku dokonanych w 2009 r. przeniesień, łączna kwota dotacji celowych w planie po zmianach wyniosła 20 766 182,5 tys. zł i zwiększyła się (per saldo) w stosunku do planu pierwotnego o 4 673 230,5 tys. zł, tj. o 29,0%. W porównaniu do planu po zmianach na 2008 r. (21 588 615,6 tys. zł) była to kwota niższa o 822 433,1 tys. zł, tj. o 3,8%. W ramach przeniesień z części 83 – Rezerwy celowe w kwocie 4 744 675,3 tys. zł środki przeznaczone zostały na sfinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011” (1 004 236,3 tys. zł), na wypłatę świadczeń w związku ze skutkami klęsk żywiołowych (404 424,7 tys. zł), na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (906 483,9 tys. zł, w tym środki na realizację programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – 198 674,2 tys. zł), na realizację Narodowego Programu Stypendialnego (431 581,6 tys. zł), dopłaty do paliwa rolniczego (610 140,8 tys. zł) oraz na zobowiązania wymagalne z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne głównie za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku (110 157,8 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli już od kilku lat zwraca uwagę na negatywne zjawisko znacznego zwiększania, środkami z rezerwy celowej budżetu państwa, wysokości przekazywanych samorządom dotacji w ciągu roku budżetowego. Praktyka taka niekorzystnie wpływa na realne planowanie przez te jednostki dochodów z tytułu dotacji i ogranicza prawidłowe planowanie realizacji dotowanych zadań, w tym obowiązkowych zadań wynikających z ustaw. Należy zaznaczyć, że od 2006 r. poziom zwiększania dotacji środkami z rezerwy celowej jest znaczący (w 2006 r. o 31,2%, w 2007 r. o 15,8%, w 2008 r. o 32,0%).

Zrealizowane w 2009 roku wydatki z budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 20 523 473,6 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2008 r. wydatki te były wyższe o 236 431,2 tys. zł (o 1,2%), przy czym najwyższy wzrost zanotowano w wydatkach na dotacje dla powiatów (o 10,5%). W gminach wzrost ten wynosił 0,9% natomiast wydatki na dotacje dla samorządów województw uległy zmniejszeniu o 23,9%. W ogólnej kwocie wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego, wydatki bieżące stanowiły 88,4% (18 132 630,9 tys. zł). Z ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków na dotacje w 2009 r. – 66,9% przekazano gminom, 26,8% powiatom i 6,3% samorządom województw.

Szczegółową realizację wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej informacji.

Wzrost wydatków na dotacje celowe dla powiatów wynikał głównie ze zmian zakresu dotowanych zadań z zakresu administracji rządowej, w szczególności skutków zmiany przepisów znowelizowanej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych m.in. w zakresie składki na ubezpieczenia zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub stypendium (do końca 2008 r. za osobę bezrobotną, która była członkiem rodziny ubezpieczonej, składka na ubezpieczenie zdrowotne nie była opłacana). Wzrosła też kwota bazowa i wielokrotność tej kwoty w odniesieniu do uposażeń funkcjonariuszy komend powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej.

Zmniejszenie poziomu dotowania samorządów województw wynikało m.in. ze zmiany od 2009 r. źródeł finansowania kosztów staży podyplomowych lekarzy, pielęgniarek i położnych (były finansowane ze środków Funduszu Pracy, a nie jak w 2008 r. z dotacji budżetu państwa) oraz ze znacznego zmniejszenia finansowania z dotacji celowych własnych zadań inwestycyjnych województw.

Struktura przekazanych dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawia się następująco:

- na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami 14 579 284,2 tys. zł (o 0,1% więcej niż w roku 2008), co stanowiło 71,0% łącznej kwoty przekazanych dotacji, z tego gminy otrzymały 10 117 360,4 tys. zł (o 2,7% mniej niż w 2008 r.), powiaty – 3 449 385,6 tys. zł (o 13,7% więcej niż w roku poprzednim), samorzady województw – 1 012 538,2 tys. zł (o 10,8% mniej niż w 2008 r.),
- na zadania własne 5 811 752,6 tys. zł (o 5,5% więcej niż w 2008 r.), co stanowiło 28,3% łącznej kwoty przekazanych dotacji, z tego gminy otrzymały 3 515 494,3 tys. zł (o 12,5% więcej niż w 2008 r.), powiaty – 2 030 430,3 tys. zł (o 8,8% więcej niż w roku poprzednim), samorzady województw – 265 828,0 tys. zł (o 48,9% mniej niż w 2008 r.),
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej 132 436,8 tys. zł (o 38,2% mniej niż w roku 2008), co stanowiło 0,7% łącznej kwoty dotacji, z tego gminy otrzymały 97 684,0 tys. zł (o 1,5% więcej niż w roku poprzednim), powiaty – 21 751,9 tys. zł (o 71,7% mniej więcej niż w roku 2008), samorzady województw – 13 000,9 tys. zł (o 68,4% mniej niż w 2008 r.).

W 2009 r. najwyższe wydatki dotyczyły działań:

- **852 – Pomoc społeczna** – w kwocie 12 375 975,4 tys. zł, co stanowiło 60,3% łącznej kwoty wydatków na dotacje, które przeznaczono: w gminach – głównie na świadczenia rodzinne, zaliczkę alimentacyjną i składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe (8 499 786,9 tys. zł), a także na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne (1 236 116,4 tys. zł); w powiatach – przede wszystkim na wydatki bieżące w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia (1 111 966,0 tys. zł),
- **600 – Transport i łączność** – w kwocie 2 064 926,3 tys. zł, co stanowiło 10,1% łącznej kwoty wydatków na dotacje, które przeznaczono: w gminach – głównie na utrzymanie dróg gminnych (502 839,2 tys. zł) oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych (233 504,1 tys. zł); w samorządach województw – na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe (543 126,0 tys. zł),
- **754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa** – w kwocie 1 949 104,7 tys. zł, co stanowiło 9,5% łącznej kwoty dotacji, które przeznaczono w powiatach na zadania bieżące i inwestycyjne związane z utrzymaniem i działalnością komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej.

Dotacje rozwojowe

Oprócz dotacji celowych, w budżecie państwa planowano w 2009 r. także dotacje rozwojowe na realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych ujętych w NSRO 2007-2013. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymywały w 2009 r. dotacje rozwojowe w ramach dwóch systemów zasilania.

W ramach RPO oraz regionalnego komponentu PO KL, dotacje rozwojowe przeznaczone na realizację projektów (ujęte w kontraktach wojewódzkich zawartych przez Ministra Rozwoju Regionalnego z samorządami województw), przekazywane były do samorządów województw z części 34 budżetu państwa - Rozwój regionalny. W tym przypadku samorzady województw pełnią funkcję Instytucji Zarządzających RPO i Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu PO KL i to one przekazują dalej środki beneficjentom programów (także w formie dotacji rozwojowej), którymi mogą być m.in. jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach krajowych Programów Operacyjnych oraz programów transgranicznych (EWT, EISP) dotacje rozwojowe, przeznaczone na realizację

projektów przekazywane były m.in. do jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i samorządów województw oraz jednostek im podległych) z różnych części budżetu państwa (w zależności od programu). W tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego występują jako beneficjenci programów.

W 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego³⁴ uzyskały dochody z tytułu dotacji rozwojowych (łącznie w ramach wszystkich – krajowych i regionalnych – programów operacyjnych) w kwocie 11 621 678,4 tys. zł, tj. 84,2% kwoty planowanej, z tego gminy – 1 253 071,9 tys. zł (78,0% planu), powiaty – 664 805,9 tys. zł (80,1% planu), miasta na prawach powiatu – 834 061,2 tys. zł (94,4% planu) i samorzady województw – 8 869 739,3 tys. zł (84,5% planu).

Z uzyskanych środków finansowane były przede wszystkim ujęte w kontraktach wojewódzkich zadania w ramach RPO oraz komponentu regionalnego PO KL. Na powyższe zadania samorządowe beneficjenci ze środków przekazanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego wydatkowali 8 213 442,4 tys. zł, z tego 5 940 320,7 tys. zł w ramach RPO i 2 273 121,7 tys. zł w ramach komponentu regionalnego PO KL³⁵. Dotacje rozwojowe na te programy wpływały do samorządów województw w terminach i w wysokościach umożliwiającą bieżącą realizację zadań. NIK zwraca uwagę, że w porównaniu do 2008 r. nastąpiła istotna poprawa wykorzystania dostępnych środków przez beneficjentów i zmniejszyła się skala zwrotów otrzymanych środków przez samorzady województw. Z otrzymanej w 2009 r. łącznej kwoty 9 543 418,5 tys. zł (w 2008 r. było to 3 506 364,3 tys. zł) zwrócono niewykorzystane środki w kwocie 1 329 967,1 tys. zł (w 2008 r. było to 2 556 860,6 tys. zł), co oznacza, że wykorzystano 86,1% otrzymanych środków (w 2008 r. było to zaledwie 27,1%). Spośród 16 samorządów województw, tylko województwo śląskie³⁶ wykorzystało mniej niż 80% otrzymanych środków, a w sześciu³⁷ wykorzystanie było wyższe niż 90%. Tym samym została zlikwidowana, sygnalizowana przez NIK w roku ubiegłym, praktyka lokowania przez

³⁴ Wg danych w Ministerstwie Finansów na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

³⁵ Dane uzyskane w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 34 – Rozwój regionalny.

³⁶ Województwo śląskie wykorzystało 67,1% otrzymanych środków.

³⁷ Województwa: lubelskie (90,3%), lubuskie (91,8%), małopolskie (93,4%), opolskie (90,8%), pomorskie (91,2%), zachodniopomorskie (97,4%).

samorządy województw, na rachunkach bankowych, niewykorzystywanych środków z dotacji rozwojowych.

Pomimo dużej poprawy absorpcji przez samorzady środków na projekty współfinansowane ze środków UE, w dalszym ciągu jest ona niższa niż planowano, np. w odniesieniu do ww. RPO wykorzystanie środków było o 16,2% niższe niż wynikało to z zakładanych na początku roku harmonogramów wydatków. Zdaniem NIK, w celu pełnego wykorzystania dostępnych obecnie funduszy UE, niezbędne jest zapewnienie do końca funkcjonowania NSRO 2007-2013, wysokiej skuteczności samorządów województw, jako instytucji zarządzających, w zakresie planowania i wydatkowania tych środków.

Po raz kolejny stwierdzono, że dane w zakresie kwot dotacji z budżetu państwa planowanych jak i przekazanych w 2009 r. jednostkom samorządu terytorialnego, a następnie wykazane przez te jednostki jako dochody, różnią się od kwot wydatków na dotacje dla tych jednostek ujętych w sprawozdaniach przez dysponentów części budżetu państwa.

Tabela 1. Rozbieżności kwot dotacji celowych prezentowanych w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego i w sprawozdaniach dysponentów budżetu państwa

Wyszczególnienie	Plan po zmianach			Wykonanie		
	Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego	Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych dysponentów budżetu państwa	Różnica [2-3]	Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego	Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych dysponentów budżetu państwa	Różnica [5-6]
[w tys. zł]						
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem dotacje celowe z budżetu państwa dla j.s.t., z tego:	21 033 861,9	20 766 182,5	267 679,4	20 644 622,9	20 523 473,6	121 149,3
na zadania z zakresu administracji rządowej	14 806 981,3	14 730 280,2	76 701,1	14 583 619,3	14 579 284,2	4 335,1
na zadania własne j.s.t.	6 038 847,7	5 899 694,3	139 153,4	5 896 464,3	5 811 752,6	84 711,7
na zadania realizowane na podstawie porozumień	188 032,9	136 208,1	51 824,8	164 539,3	132 436,8	32 102,5

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Według opinii Ministerstwa Finansów powyższe różnice, podobnie jak w latach ubiegłych, wynikają z odmiennego sposobu ujmowania w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, a także błędów dotyczących klasyfikacji budżetowej. Różnica ta może także wynikać z powstałego w 2009 r. problemu z klasyfikacją przepływu środków zarówno w budżecie starosty (otrzymującego dotacje z budżetu

państwa), jak i w budżecie gminy (otrzymującej środki od starosty) na zadanie z zakresu administracji rządowej, realizowane w ramach i na potrzeby przeprowadzania kwalifikacji wojskowej.

Realizacja przez wojewodów zadań w zakresie przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji

Kontrolą prawidłowości realizacji zadań związanych z zasilaniem jednostek samorządu terytorialnego w dotacje i rozliczaniem tych dotacji objęto wszystkie urzędy wojewódzkie. W 2009 r. wojewodowie, oprócz pełnienia funkcji dysponentów środków budżetu państwa odpowiedzialnych za prawidłowe zasilanie i rozliczanie j.s.t. z dotacji na ich zadania własne i na zadania obligatoryjne z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami, zawarli porozumienia i zlecieli realizację zadań z zakresu administracji rządowej do 1 308 jednostek samorządu terytorialnego, z tego do 1 135 gmin, 170 powiatów i trzech samorządów województw. Na realizację zadań objętych tymi porozumieniami przekazali łącznie 94 048,9 tys. zł (99,2% kwoty ujętej w porozumieniach). Niewykorzystane dotacje w kwocie 1 082,9 tys. zł zostały zwrócone, na rachunki bieżące właściwego dysponenta części, w terminach określonych w porozumieniu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych uchybień, wykonanie zadań wojewodów w powyższym zakresie. Ustalono, że poza pięcioma urzędami wojewódzkimi³⁸, w pozostałych kontrolowanych urzędach wystąpiły, w różnym zakresie, uchybienia dotyczące m.in. terminów przekazywania dotacji, podziału kwot dotacji oraz ich rozliczania, a także zawierania porozumień na realizację dotowanych zadań, np.:

Wojewoda Opolski, Wielkopolski i Świętokrzyski nie podzielili części dotacji (odpowiednio 33 311,0 tys. zł, 5 026,2 tys. zł i 955,0 tys. zł) dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, ujętych w ustawie budżetowej. W ocenie NIK, działania te miały charakter tworzenia rezerw wydatków na dotacje przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego i było to niezgodne z art. 102 ust. 4 ustawy o finansach publicznych³⁹ oraz z § 3 ust. 4 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r.

³⁸ Dotyczyło to Wojewodów: Dolnośląskiego, Małopolskiego, Podkarpackiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego.

³⁹ Według art. 157 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie stanowią rezerwy środki niepodzielone przez wojewodów, przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Wojewoda Mazowiecki nie dochował ustalonego w porozumieniach terminu przekazywania dotacji na realizację przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych na mocy porozumień. Opóźnienia w przekazaniu kwoty 1 406,3 tys. zł (41,9% ogółu przekazanych dotacji) wyniosły od pięciu dni do dwóch miesięcy. Natomiast Wojewoda Zachodniopomorski z naruszeniem trybu i zasad przekazał i rozliczył dotacje dla dwóch gmin⁴⁰ z przeznaczeniem na pomoc dla repatriantów w łącznej kwocie 490,3 tys. zł. Porozumienia (trzy) z tymi gminami zawarto z naruszeniem art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁴¹ w związku z § 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów⁴², tj. przed poniesieniem przez te gminy kosztów związanych z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego. Stwierdzono, że porozumienia te zostały zawarte w oparciu o nieprawdziwe dane zawarte we wnioskach (wskazane we wnioskach koszty nie zostały poniesione), co było niezgodne z § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia. Dotacje w kwocie 363,5 tys. zł zostały przekazane Miastu Szczecin w grudniu 2009 r. mimo nieprzedstawienia dokumentów potwierdzających poniesione koszty. Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państw, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴³.

Wojewoda Śląski⁴⁴, Łódzki, Kujawsko-Pomorski, Podlaski z opóźnieniem przekazywali dotacje na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku lub stypendium. Ustalono, że było to wynikiem uruchomienia przez Ministra Finansów środków na ten cel dopiero w grudniu 2009 r. Skutkiem tego było zapłacenie, na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przez Powiatowe Urzędy Pracy⁴⁵ odsetek i opłat prolongacyjnych w łącznej kwocie 1 016,6 tys. zł. Natomiast Wojewoda Zachodniopomorski nierzetelnie rozliczył dotację, przekazaną w 2008 r. na powyższe zadanie dla dwóch powiatów⁴⁶, w łącznej kwocie 192,9 tys. zł. Środki zostały wydatkowane przez te powiaty w grudniu 2008 r., mimo, że obowiązek ich zapłaty dotyczył następnego roku budżetowego⁴⁷. Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o jakim mowa w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wojewoda Podlaski na realizację wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” przekazał 118 gminom środki dotacji, w czterech transzach⁴⁸, w łącznej kwocie 5 030,7 tys. zł bez zawarcia porozumień, o których stanowi art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 25 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”⁴⁹. Ustalono, że stosowne porozumienia, kolejny rok, zostały zawarte dopiero po przekazaniu powyższych środków. Przekazanie dotacji przed zawarciem porozumienia

⁴⁰ Miasto Szczecin i Białogard.

⁴¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

⁴² Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa "Pomoc dla repatriantów", udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie (Dz. U. Nr 229, poz. 2279).

⁴³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 144 ze zm.

⁴⁴ Czterokrotnie (dwa razy w lipcu, we wrześniu i grudniu) zwracał się do Ministra Finansów o zwiększenie planu dotacji na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Zwiększenie środków nastąpiło decyzją Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r.

⁴⁵ Jest to zadanie z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty.

⁴⁶ Powiatu Świdwińskiego (92,7 tys. zł) i Gryfińskiego (100,2 tys. zł).

⁴⁷ Sfinansowano składki za styczeń 2009 r., których termin płatności mijał 15 lutego 2009 r.

⁴⁸ W okresie od 7 stycznia do 6 marca 2009 r.

⁴⁹ Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.

stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wojewoda Pomorski drugą transzę dotacji celowej dla gmin na postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w łącznej kwocie 7 524,8 tys. zł przekazał po upływie terminu wypłaty zwrotu tego podatku (21 grudnia 2009 r.). Działaniem tym został naruszony art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że wojewodowie, poza dwoma przypadkami⁵⁰, dokonali blokady środków dotacji na łączną kwotę 309 441,9 tys. zł. Najwyższe kwoty blokad dotyczyły dotacji celowych przeznaczonych na zadania realizowane w ramach melioracji wodnych oraz na projekty finansowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – 176 023,7 tys. zł (56,9% ogółu zablokowanych kwot), a także na drogi publiczne powiatowe i gminne – 32 928,8 tys. zł (10,6% ogółu zablokowanych kwot). Przyczynami niewykorzystania i zablokowania środków na ww. cele były opóźnienia w realizacji zadań oraz wejście w życie przepisów zobowiązujących inwestorów do uzupełnienia dokumentacji projektowej i przeprowadzenia ocen oddziaływania inwestycji na środowisko⁵¹. W 2009 r. w porównaniu do 2008 r.⁵², kwota zablokowanych środków zmniejszyła się o 299 058,9 tys. zł, tj. o 49,2%, co w ocenie NIK świadczy o poprawie w zakresie rozeznania i planowania potrzeb w tym zakresie. Jednak skala dokonywanych blokad i ich wysokość jest w dalszym ciągu znacząca⁵³.

3.3.2.1. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez samorządy województw

Wykorzystanie dotacji przez samorządy województw

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami

W 2009 r. objęte kontrolą osiem samorządów województw otrzymało z budżetu państwa dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 576 554,5 tys. zł. Województwa te wykorzystały dotacje w łącznej kwocie 570 787,6 tys. zł, tj. 99,0% kwoty otrzymanej. Wykonanie wydatków, porównaniu do wykonania w 2008 r., było niższe

⁵⁰ Wojewoda Pomorski i Zachodniopomorski.

⁵¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

⁵² Kwota zablokowanych środków wyniosła 608 500,8 tys. zł.

⁵³ W 2009 r. najniższe kwoty zablokował Wojewoda Wielkopolski (429,5 tys. zł), a najwyższe kwoty zablokował Wojewoda Małopolski (68 161,3 tys. zł).

o 1,0% (5 837,5 tys. zł). Niewykorzystane środki zostały zwrócone do budżetu państwa w terminie określonym w art. 144 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dotacje przeznaczone były na finansowanie zadań realizowanych w 11 działach klasyfikacji budżetowej, w tym w dziale:

- 600 – Transport i łączność – 314 667,8 tys. zł (55,1% ogółu dotacji) w całości na dopłaty do autobusowych przewozów z tytułu stosowania obowiązkowych ustawowych ulg w przewozach pasażerskich,
- 010 – Rolnictwo i łowiectwo – 230 701,6 tys. zł (40,4% ogółu dotacji) przede wszystkim na zadania inwestycyjne realizowane w zakresie melioracji i urządzeń wodnych (78 527,0 tys. zł), konserwację i utrzymanie wałów przeciwpowodziowych (66 072,1 tys. zł) oraz utrzymanie i konserwację urządzeń melioracji wodnych (60 599,6 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że siedem samorządów województw (z wyjątkiem Podlaskiego Urzędu Marszałkowskiego) dofinansowało zadania z zakresu administracji rządowej środkami pochodzącymi z własnych dochodów w łącznej kwocie 11 736,0 tys. zł (2,0% ogółu otrzymanych dotacji na ten cel) i środkami pochodzącymi z innych źródeł⁵⁴ w łącznej kwocie 13 144,1 tys. zł. Dofinansowywano głównie zadania związane z utrzymaniem i konserwacją wałów przeciwpowodziowych oraz zadania inwestycyjne i konserwacyjne urządzeń melioracji wodnych (12 170,9 tys. zł), zadania w zakresie dopłat do autobusowych przewozów z tytułu stosowania obowiązkowych ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (1 229,4 tys. zł), jak również wydatki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej (6 630,8 tys. zł).

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że środki dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo rozliczono.

Sprawdzeniem objęto wydatki samorządów województw w łącznej kwocie 348 399,4 tys. zł, w tym wydatki finansowane lub dofinansowane środkami pochodzącymi z dotacji w kwocie 295 320,2 tys. zł. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych wyniosła 6 097,8 tys. zł

⁵⁴ Zadania dofinansowano środkami pochodzącymi z państwowych i samorządowych funduszy celowych.

(1,8% ogółu badanych wydatków), w tym kwota 3 010,3 tys. zł dotyczyła dotacji (1,0% kwoty dotacji objętych badaniem).

W wyniku kontroli 30 postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w Urzędach Marszałkowskich stwierdzono pojedyncze przypadki⁵⁵ naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, np:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego przy udzielaniu zamówienia publicznego pn. "Opracowanie wybranych warstw w standardzie BDOT dla części obszaru województwa pomorskiego", Dyrektor Departamentu Majątku Województwa, który udzielił ww. zamówienia nie złożył oświadczenia o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Oświadczenie takie zostało złożone dopiero w trakcie kontroli NIK.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego „Identyfikacja oraz analiza barier i problemów organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania i wdrażania RPO Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”, poinformowano uczestników o wyborze wykonawcy 12 dni przed faktycznym terminem podjęcia uchwały przez Zarząd Województwa Lubelskiego o wyborze najkorzystniejszej oferty, co było niezgodne z art. 92 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również naruszało postanowienia uchwały tego Zarządu. Ponadto, wartość zamówienia dotyczącego taboru kolejowego do przewozów pasażerskich dla Województwa ustalono siedem dni wcześniej niż wynikało to z dyspozycji art. 35 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonanie prezentacji multimedialnej „Invest in Wielkopolska” (o wartości 103,7 tys. zł) w ocenie NIK doszło do naruszenia przesłanki zastosowania trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki wskazanej w art. 67 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Bezpodstawnie bowiem przyjęto, że usługa może być świadczona tylko przez jednego wykonawcę. Wskazać należy, że zlecenie wykonania prezentacji zamawiający poprzedził zwróceniem się do kilku potencjalnych oferentów o przedstawienie koncepcji opracowania. Z dokumentacji zamówienia wynika, że wpłynęły odpowiedzi od trzech podmiotów. W ocenie NIK, udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przesłanek stosowania trybu z wolnej ręki, wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2a ustawy o odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Szczegółową kontrolą objęto zadanie z zakresu administracji rządowej związane z realizacją dopłat do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich. Ustalono, że kontrolowane samorzady województw zawarły z przewoźnikami wykonującymi krajowe autobusowe przewozy pasażerskie łącznie 568 umów, w tym 419 umów w 2009 r., i otrzymały na to zadanie dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 316 766,1 tys. zł, tj. o 8,9% więcej od planu pierwotnego (290 829,4 tys. zł) oraz 54,9% ogółu otrzymanych dotacji. Wydatki na dopłaty do tych przewozów

⁵⁵ Urzędy Marszałkowskie w: Gdańsku, Poznaniu, Lublinie

wyniosły łącznie 314 667,8 tys. zł. Niewykorzystane dotacje, poza jednym przypadkiem, zostały rozliczone i terminowo zwrócone na rachunki właściwych wojewodów. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego kwotę niewykorzystanej dotacji 111,2 tys. zł (wraz z odsetkami) przekazał na rachunek Wojewody Zachodniopomorskiego z 66-dniowym opóźnieniem.

Ustalono, że dotacje celowe na powyższe zadanie wpływały, za wyjątkiem dwóch przypadków⁵⁶ do urzędów marszałkowskich w wysokościach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zadań. NIK stwierdziła przypadki niezgodnego z przepisami i nierzetelnego wydatkowania i rozliczania środków na refundację przewoźnikom kosztów wynikających ze stosowania ustawowych ulg w przewozach pasażerskich. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w siedmiu kontrolowanych samorządach województw (z wyjątkiem Województwa Lubelskiego), np.:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w lutym 2009 r. zawarto umowę ze spółką transportową, pomimo, że nie posiadała licencji na wykonywanie transportu drogowego oraz zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Działaniem tym został naruszony art. 5 i 18 ustawy o transporcie drogowym. Ustalono, że do końca 2009 r. przekazano przewoźnikom dopłaty do przewozów w łącznej kwocie 906,8 tys. zł, w tym co najmniej 193,9 tys. zł ww. spółce za okres działania bez zezwoleń⁵⁷. Ze względu na nierzetelnie prowadzoną dokumentację nie można było ustalić faktycznej liczby sprzedanych biletów ulgowych za okres braku zezwoleń na wykonywanie przewozu osób. W trakcie kontroli NIK, spółka z własnej inicjatywy zwróciła na rachunek Urzędu kwotę 8,7 tys. zł dotacji pobranej w nadmiarze. Stwierdzono, że w wyniku pomyłki pracownika urzędu marszałkowskiego przekazano przewoźnikom o 54,2 tys. zł więcej niż wynikało to z przekazanych przez nich rozliczeń (dopiero w kolejnych okresach rozliczeniowych nadpłaty te zostały skompensowane). Ponadto, przekazano dopłaty w łącznej kwocie 40,6 tys. zł pomimo, że przewoźnik nie przedłożył zbiorczych zestawień z kas rejestrujących sprzedane bilety (zestawienia te przedłożono dopiero 16 grudnia 2009 r.). Działaniem tym został naruszony § 4 pkt 2 umowy.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego nie zapewniono odpowiedniego nadzoru nad realizacją zadania bowiem nie przeprowadzono jakiegokolwiek kontroli pod kątem legalności przejazdów, a weryfikacja składanych zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym (stanowiących załącznik do wniosku o zawarcie umowy) oraz innych wymaganych dokumentów (nie załączano aktualnych wykazów kas rejestrujących) była nierzetelna. Ustalono, że powtórna weryfikacja jednego zezwolenia (po 10 miesiącach od zawarcia umowy) skutkowało wydaniem przez Marszałka decyzji, w której określono nienależnie pobrana dopłata, za okres od stycznia do października 2009 r., w wysokości 15,1 tys. zł. Sprawa trafiła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie i do dnia zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta. Stwierdzono, że do rozliczeń przewoźnicy nie przedkładali wydruków z kas rejestrujących, a jedynie zestawienia dopłat do biletów ulgowych, co było niezgodne z § 7 ust. 4 lit. a umów.

⁵⁶ Urzędy Marszałkowskie Województwa Zachodniopomorskiego i Małopolskiego.

⁵⁷ Dotyczyło to lutego i marca 2009 r.

Ponadto, zaakceptowano nieprawidłowo sporządzone rozliczenie na kwotę 6,6 tys. zł przewoźnika, który ujmował bilety sprzedane na jego rzecz przez innych przewoźników.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego stwierdzono, że do trzech umów (spośród sześciu objętych badaniem) załączono nieaktualne zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych osób w krajowym transporcie drogowym, czym naruszono art. 8a ust. 4 pkt 1-3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Ponadto, ustalono że na zezwoleniach wydanych trzem przewoźnikom, własnoręczny podpis został zastąpiony odciskiem faksymile. Było to niezgodne z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸. Dla przewoźników, którym wydano obarczone istotną wadą zezwolenia Urząd przekazał w 2009 r. dopłaty w wysokości 1 691,6 tys. zł.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego odstąpiono od dochodzenia zwrotu dopłaty w wysokości 12,6 tys. zł od przewoźnika, który w okresie od 15 stycznia do 10 lutego 2009 r. otrzymał dopłaty pomimo braku zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych. Było to niezgodne z art. 8a ust. 4 pkt 1-3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

W ocenie NIK, nieprawidłowości w zakresie braku bieżącej weryfikacji składanych dokumentów przewozowych, jak i dokumentacji potwierdzającej liczbę sprzedanych biletów ulgowych oraz odstępowanie od egzekwowania warunków umowy świadczą o nieskutecznym nadzorze i braku systemów kontroli wewnętrznej w powyższym zakresie. Kontrola NIK ujawniła, że formalne działania pracowników kontrolowanych urzędów, polegające na sprawdzeniu przedkładanych zbiorczych rozliczeń wykonania dotowanych zadań bez ich weryfikacji z dokumentami źródłowymi, nie przynoszą wymiernych efektów. W ocenie NIK, prawidłowe wypełnienie nadzoru jest możliwe tylko przy szerokim wykorzystaniu możliwości kontroli, zarówno w siedzibie przewoźnika wykonującego zadanie, jak i w miejscu realizacji tego zadania. Kontrole takie winno się realizować zarówno, w trakcie jak i przed końcowym rozliczeniem realizacji zadania.

Dotacje rozwojowe

Kontrolowane urzędy marszałkowskie poniosły w 2009 r., na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach programów operacyjnych, wydatki w łącznej kwocie 864 278,7 tys. zł, w tym 658 525,9 tys. zł stanowiły dotacje rozwojowe. Kontrolą objęto 23 projekty, w ramach których w 2009 r. poniesiono wydatki w wysokości 149 462,7 tys. zł, w tym 119 349,2 tys. zł stanowiły środki otrzymane z dotacji rozwojowych. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch jednostkach:

⁵⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego nie dokonano zmian w planie wydatków budżetu województwa przed przyjęciem do realizacji projektu „Obwodnica Proszowic”. Ponadto, stwierdzono przypadki niepełnego udokumentowania spełnienia warunków niezbędnych do uznania wydatków za koszt kwalifikowalny ww. projektu, np. realizator projektu przy wydatkach na studium wykonalności (24,0 tys. zł) nie udokumentował, że wydatek ten został poniesiony w sposób oszczędny lub nie przedstawił wymaganego prawem pozwolenia na usunięcie drzew (2,0 tys. zł).

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego skierowano do Instytucji Zarządzającej WRPO trzy z pięciu wniosków o płatności zaliczkowe na łączną kwotę 506,2 tys. zł przed uzyskaniem pisemnej informacji od IZ RPO o pozytywnych poświadczeniach wniosków o płatność rozliczających wcześniejszą transzę zaliczki, co było niezgodne z § 5 ust. 9 Zobowiązania do realizacji Projektu. Ponadto Urząd nie założył wyodrębnionego rachunku bankowego przeznaczonego wyłącznie do obsługi płatności zaliczkowych, co było niezgodne z § 5 ust. 10 ww. Zobowiązania.

Ponadto, w pięciu jednostkach⁵⁹, stwierdzono opóźnienia lub niepełne wykonania harmonogramu wydatków w ramach realizowanych projektów. Głównymi przyczynami opóźnień i niepełnego wykonania wydatków były trudności w wyborze wykonawców, przedłużające się prace projektowe, długotrwałe procedury zamówień publicznych, oszczędności powstałe w trakcie realizacji zadań, późny wpływ środków na rachunek Urzędu.

Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

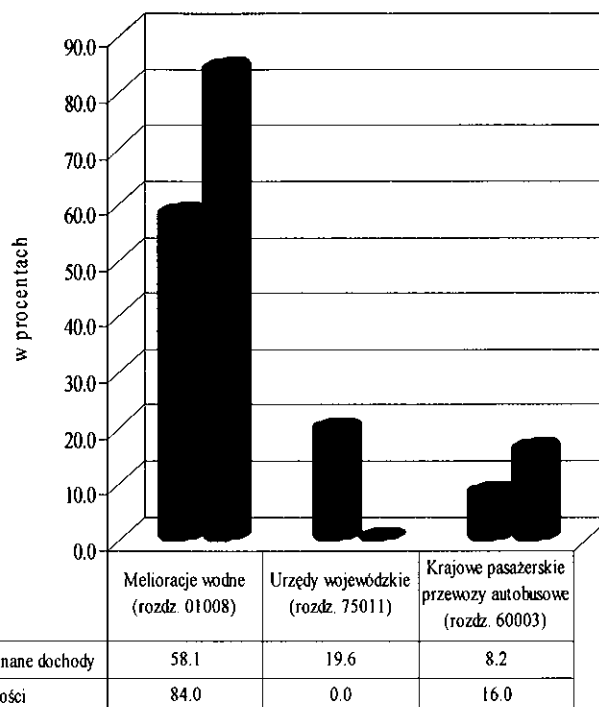
Ustalone przez dysponentów części budżetu państwa dla ośmiu objętych kontrolą samorządów województw, dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 1 995,0 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 3 020,0 tys. zł, tj. 151,4% dochodów planowanych. Kwota dochodów odprowadzonych do budżetu państwa wyniosła łącznie 2 347,9 tys. zł (77,7% wykonanych dochodów). NIK zwraca uwagę na potrzebę dokładniejszego szacowania tych dochodów przez ustalających je dysponentów, bowiem w poprzednich latach również występowały znaczne rozbieżności pomiędzy planem dochodów a ich realizacją.

W strukturze zrealizowanych w 2009 r. dochodów należnych budżetowi państwa największy udział miały dochody w działach:

⁵⁹ Urzędy Marszałkowskie Województwa: Podlaskiego, Małopolskiego, Zachodniopomorskiego, Lubelskiego oraz Wielkopolskiego.

- 010 – Rolnictwo i łowiectwo, *rozdział 01008 Melioracje wodne* – 58,1% dochodów ogółem (1 755,7 tys. zł),
- 750 – Administracja publiczna, *rozdziały: 75011 Urzędy wojewódzkie* – 19,6% dochodów ogółem (592,3 tys. zł) oraz 75046 *Komisje egzaminacyjne* – 13,9% dochodów ogółem (418,9 tys. zł),
- 600 – Transport i łączność, *rozdział 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe* – 8,2% dochodów ogółem (246,6 tys. zł).

Wykres 7. Struktura dochodów i zaległości związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w podstawowych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wg stanu na koniec 2009 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

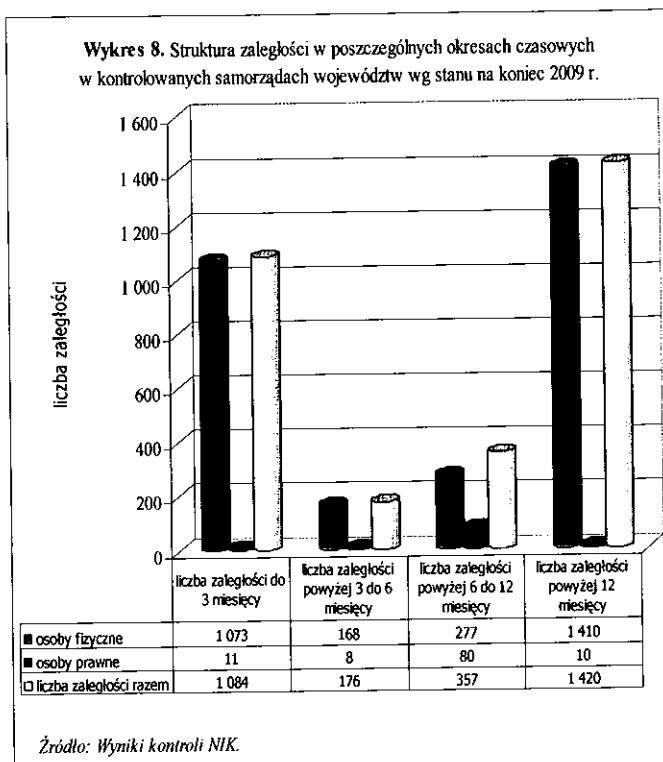
W ramach rozdziału 01008 Melioracje wodne, najwyższe dochody uzyskano z tytułu opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, stanowiących własność Skarbu Państwa (§ 0690) – 640,5 tys. zł oraz z wpływów ze sprzedaży wyrobów (§ 0840) – 318,0 tys. zł. W ramach rozdziałów 75011 Urzędy wojewódzkie i 75046 Komisje egzaminacyjne dochody uzyskano głównie z wpływów z różnych opłat (§ 0690) odpowiednio w kwocie 566,6 tys. zł i 418,9 tys. zł. Natomiast w rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe dochody uzyskano przede wszystkim z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych (§ 0570 i § 0580) w kwocie 239,7 tys. zł.

Na koniec 2009 r. w objętych kontrolą urzędach marszałkowskich, należności pozostałe do zapłaty związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wyniosły ogółem 813,1 tys. zł, w tym zaległości 400,4 tys. zł. Największe zaległości dotyczyły:

- opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wpływów z rozliczeń z lat ubiegłych i odsetek od nieterminowych wpłat (327,8 tys. zł, tj. 81,9% ogółu zaległości),

- grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych (58,1 tys. zł, tj. 14,5% ogółu zaległości).

Na koniec 2009 r. zalegających z wpłatą należności było łącznie 2 229 podmiotów, z tego: 2 131 osób fizycznych oraz 98 osób prawnych. W wyniku działań windykacyjnych prowadzonych przez pracowników urzędów kontrolowanych samorządów województw i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, wyegzekwowano w ciągu 2009 roku łącznie 26,5 tys. zł (z roku 2009 i z lat ubiegłych), tj. zaledwie 6,6% kwoty zaległości pozostających na koniec 2009 r.



Zaległości występowały we wszystkich kontrolowanych samorządach województw, przy czym najwyższe wystąpiły w samorządzie Województwa Mazowieckiego (144,6 tys. zł od 415 dłużników, w tym 401 osób fizycznych), a najniższe w samorządzie Województwa Małopolskiego (8,2 tys. zł od 39 dłużników, w tym 36 osób fizycznych). Najwięcej było zaległości powyżej 12 miesięcy – 1 420 zaległości (46,8% ogółu zaległości) oraz do 3 miesięcy – 1 084 zaległości (35,7% ogółu zaległości). W zdecydowanej większości były to zaległości osób fizycznych.

Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów, objęto łącznie należności od 193 podmiotów (8,7% ogółu dłużników), z tego: 182 osoby fizyczne i 11 osób prawnych, które łącznie zalegały na kwotę 192,8 tys. zł (48,1% ogółu zaległości). Największe zaległości wystąpiły wśród osób fizycznych – 118,2 tys. zł (61,3% zaległości objętych badaniem), natomiast zaległości osób prawnych wyniosły – 74,5 tys. zł (38,7% badanych zaległości).

Działania windykacyjne realizowali zarówno pracownicy Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych, jak i urzędów marszałkowskich. Ustalono, że prowadzone działania windykacyjne, poza trzema jednostkami zobowiązanymi do prowadzenia takich działań, były realizowane w sposób prawidłowy. Nieprawidłowości polegały przede wszystkim na zaniechaniu dochodzenia należności od dłużników oraz opieszałości w wystawianiu tytułów wykonawczych i dotyczyły:

Dwóch delegatur Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie działań windykacyjnych polegające na zaniechaniu dochodzenia od sześciu dłużników należności w łącznej kwocie 4,9 tys. zł. Delegatura w Radomiu nie podjęła żadnych czynności windykacyjnych w stosunku do trzech dłużników zalegających z płatnością za 2009 r. Natomiast Delegatura w Płocku w trzech przypadkach pomimo upływu od dwóch do 66 miesięcy od terminu, po którym należności stały się wymagalne, nie wystawiła do końca 2009 r. tytułów wykonawczych. Upomnienia i tytuły wykonawcze zostały wysłane do dłużników dopiero w trakcie kontroli NIK.

Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Krakowie (MZMiUW), który działania windykacyjne w stosunku do 39 dłużników zalegających na łączną kwotę 8,2 tys. zł ograniczył do kilkukrotnego wysyłania wezwań do zapłaty i upomnień. Jedynie w przypadku 14 dłużników ich zaległości (0,8 tys. zł) zostały ujęte w tytułach wykonawczych skierowanych do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych. W przypadku pozostałych dłużników, Dyrektor MZMiUW nie skorzystał z możliwości wystawienia tytułu wykonawczego stosownie do wymogów określonych w § 3 ust. 1 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁰. Ustalono, że w MZMiUW nie posiadano informacji o sposobie załatwienia przez naczelników urzędów skarbowych wniosków egzekucyjnych dotyczących dłużników z lat 2007-2008. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto stosowne działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości oraz pozyskania, od naczelników urzędów skarbowych, stosownych informacji o realizowanych czynnościach egzekucyjnych. Ponadto ustalono, że w regulaminie organizacyjnym MZMiUW⁶¹ nie przewidziano zadań windykacyjnych, a w zakresach czynności żadnemu z pracowników nie powierzono zadań obejmujących czynności windykacyjne.

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niedochodzenie należności Skarbu Państwa stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustalenia kontroli wskazują na poprawę działań windykacyjnych prowadzonych zarówno przez pracowników kontrolowanych urzędów marszałkowskich, jak i pracowników jednostek organizacyjnych podległych marszałkom, które odpowiadają za realizację tych zadań. Pomimo, że kwota zaległości ogółem na koniec 2009 r. nie była znacząca i składała się w dużej części z niewielkich kwot należnych od poszczególnych dłużników, NIK widzi potrzebę dalszego doskonalenia

⁶⁰ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm. – zwane dalej rozporządzeniem MF z dnia 22 listopada 2001 r.

⁶¹ Dotyczy regulaminu organizacyjnego MZMiUW zatwierdzonego uchwałą Ne 1069/09 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 15 września 2009 r.

w jednostkach odpowiedzialnych za ich egzekucję, skutecznych rozwiązań systemowych zapewniających bieżące i niezwłoczne reagowanie na każdy przypadek zalegania z opłatami. Dotyczy to szczególnie tych dłużników, których należności zagrożone są przedawnieniem.

NIK ustaliła, że Marszałkowie Województwa Wielkopolskiego, Mazowieckiego i Podkarpackiego umorzyli 187 podmiotom należności z tytułu zaległych opłat melioracyjnych na łączną kwotę 19,6 tys. zł. W dwóch przypadkach umorzenia dokonano na wniosek dłużnika na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 i § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶², a w 185 przypadkach z urzędu na wniosek organu podatkowego stosownie do art. 67d § 1 pkt 1, 2 3 i 4 ww. ustawy. Ponadto ustalono, że Marszałkowie Województwa Wielkopolskiego i Mazowieckiego dokonali rozłożenia na raty zapłaty zaległości dla 49 podmiotów w łącznej kwocie 90,6 tys. zł na podstawie art. 67 a § 1 pkt 2 ww. ustawy. Natomiast Dyrektor Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie, pomimo posiadanego upoważnienia, nie wydał decyzji administracyjnych dla trzech dłużników, którzy złożyli wnioski o umorzenie zaległości (motywuując je trudną sytuacją materialną rodziny) oraz nie informował dłużników o toczącym się postępowaniu przez okres od 12 do 15 miesięcy, czym naruszył art. 35 § 3 i art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie przekazywali objętym kontrolą samorządom województw informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w terminie określonym w § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r. Stosownie do wymogów określonych w § 3 ust. 4 i 5 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali samorzady województw, poza jednym przypadkiem, o ostatecznych kwotach tych dochodów w szczególności wymaganej przepisami. Samorząd Województwa Podkarpackiego informację o kwotach dochodów, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa otrzymał od Wojewody Podkarpackiego trzy dni po terminie wymaganym ww. rozporządzeniem. Wszystkie kontrolowane samorzady województw otrzymały od wojewodów informacje o kwotach dochodów w szczególności: dział, rozdział, paragraf.

⁶² Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zarządy kontrolowanych samorządów województw, prawidłowo opracowały plany finansowe zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, informowały podległe jednostki o wysokościach dochodów budżetowych z tytułu realizacji powyższych zadań oraz przekazywały plany właściwym wojewodom.

NIK ustaliła, że zarządy województw Podlaskiego i Małopolskiego nieterminowo odprowadziły pobrane dochody na rachunki właściwych dysponentów budżetu państwa, czym naruszono § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r. Łączna kwota dochodów odprowadzonych nieterminowo wyniosła 264,9 tys. zł, a opóźnienia wyniosły odpowiednio cztery, dziewięć i 11 dni.

Nieterminowe przekazywanie dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W kontrolowanych samorządach województw sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego zostały sporządzone terminowo, a dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową.

3.3.2.2. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez powiaty⁶³

Wykorzystanie dotacji przez powiaty

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami

Objęte kontrolą powiaty (19) otrzymały w 2009 r. z budżetu państwa dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami w łącznej kwocie 157 721,6 tys. zł. Wykorzystano łącznie 156 900,1 tys. zł, co stanowiło 99,5% otrzymanych dotacji. W porównaniu do 2008 r. wydatki na tego rodzaju dotacje przez ww. jednostki zwiększyły się o 9 818,9 tys. zł, tj. o 6,7%.

⁶³ Bez miast na prawach powiatu.

Kontrolowane starostwa powiatowe zwróciły niewykorzystane dotacje, na rachunki właściwych wojewodów, w terminie określonym w art. 144 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Kielcach, które zwróciło 0,8 tys. zł z ośmiodniowym opóźnieniem. Największe kwoty niewykorzystanych i zwróconych dotacji dotyczyły składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, a także zadań realizowanych w ramach gospodarki gruntami i nieruchomościami.

Dotacje przeznaczone były na finansowanie zadań w 12 działach klasyfikacji budżetowej, w tym:

- w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 69 636 tys. zł, głównie na wydatki bieżące Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (64 245,9 tys. zł),
- w dziale 851 – Ochrona zdrowia – 49 147,5 tys. zł, głównie na wypłatę świadczeń z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego.

NIK objęła badaniem wydatki w łącznej kwocie 106 684,9 tys. zł, w tym kwota pochodząca z dotacji celowych wyniosła 56 069,3 tys. zł. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych wyniosła łącznie 1 324,5 tys. zł (1,2% ogółu badanych wydatków), w tym kwota 871,3 tys. zł dotyczyła dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że kontrolowane starostwa powiatowe, poza Starostwami Powiatowymi we Wrześni i w Żarach, dofinansowały realizację dotowanych zadań środkami z dochodów własnych w łącznej kwocie 5 479,2 tys. zł oraz środkami pozyskanymi z innych źródeł w łącznej kwocie 2 593,5 tys. zł. Dofinansowywano głównie wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz prowadzenie ewidencji gruntów Skarbu Państwa (2 726,5 tys. zł) oraz zadania realizowane przez Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej (3 859,0 tys. zł), np.:

W powiecie pszczyńskim dotacje celowe nie pokrywały wszystkich kosztów związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W związku z powyższym powiat wydatkował 961,9 tys. zł ze środków własnych, głównie na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania w ww. zakresie.

W powiecie kieleckim z powodu niewystarczającej ilości otrzymanych środków dofinansowano kwotą 1 556,0 tys. zł m.in. wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa polegające na ujawnianiu

w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz bieżącej ewidencji tych gruntów.

W powiecie żarskim wystąpiły przejściowe braki środków na opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium w łącznej kwocie 65,8 tys. zł. Starostwo sfinansowało ten niedobór środkami własnymi, a następnie wystąpiło do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego o refundację.

Ponadto ustalono, że w latach 2007 – I kw. 2008, na zlecenie Powiatu Biłgorajskiego, Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Lublinie, wykonało prace związane z wyznaczeniem projektu scalenia w terenie i sporządzeniem ostatecznej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej po scaleniu gruntów. Powyższe prace zostały odebrane w dniu 14 kwietnia 2008 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK w 2010 r. starostwo nie dokonało zapłaty za ww. prace w kwocie 902,5 tys. zł z powodu braku środków. Działania podejmowane przez Starostę w celu uzyskania z budżetu państwa środków na zapłatę wykonawcy, nie przyniosły rezultatów. Wykonawca sygnalizował, że nie zrezygnuje z dochodzenia swoich roszczeń i będzie kontynuować działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

W kontrolowanych starostwach oraz podległych lub nadzorowanych jednostkach organizacyjnych przy udzielaniu i realizacji zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych dotacjami celowymi przestrzegano zasad, form i trybów określonych ustawą Prawo zamówień publicznych. W toku kontroli 110 postępowań stwierdzono pojedyncze przypadki⁶⁴ naruszenia przepisów ww. ustawy, m.in.:

W Starostwie Powiatowym w Suwałkach przy udzielaniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki dotyczącego zlecenia organizacji szkoleń i kursów zawodowych dla uczestników projektu pn. „Korkociąg - Wypłyn na głębie” Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) w Suwałkach nie złożył pisemnego oświadczenia wymaganego art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych w trakcie wykonywania czynności związanych z udzielaniem tego zamówienia, lecz złożył je dopiero 3 lutego 2010 r. Ponadto, Dyrektor tego Centrum podpisał 14 umów o łącznej wartości 105,2 tys. zł z organizatorami szkoleń i kursów, którzy nie złożyli oświadczeń wymaganych art. 68 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. wskazujących na spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

W Starostwie Powiatowym w Krapkowicach przy udzielaniu zamówienia publicznego związanego z wyborem wykonawcy dla zadania przebudowy skrzyżowania dróg powiatowych ulic Opolskiej i Mickiewicza wraz z przebudową ulicy Mickiewicza w Walcach na łączną kwotę 879,0 tys. zł członek komisji przetargowej nie złożył pisemnego oświadczenia wymaganego art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W Starostwie Powiatowym we Wrześni przy udzielaniu zamówienia publicznego o wartości 299,8 tys. zł na budowę boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół Technicznych i Ogólnokształcących we Wrześni umowę z wykonawcą zawarto w terminie krótszym niż

⁶⁴ Starostwa powiatowe w: Suwałkach, Biłgoraju, Krapkowicach, Wrześni.

określony w art. 94 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, przy jednoczesnym braku przesłanek, o których mowa w art. 94 ust 1 a ww. ustawy.

We wszystkich 19 objętych kontrolą powiatach szczegółowemu badaniu poddano zadanie z zakresu administracji rządowej związane z opłacaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium. Zadanie to realizowali pracownicy podległych powiatowych urzędów pracy (PUP). Ustalenia kontroli NIK wskazują, że środki dotacji celowych na powyższe zadanie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem z wyjątkiem:

- kwoty 4,2 tys. zł, którą PUP w Suwałkach przeznaczyło na spłatę zobowiązań niewymagalnych z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne bezrobotnych, zamiast na spłatę zobowiązań wymagalnych z tego tytułu,
- kwoty 0,3 tys. zł, którą PUP w Świdwinie przekazał Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) na pokrycie składek, których termin płatności przypadał na styczeń 2010 r. Praktyka ta stanowiła naruszenie art. 144 ust. 5 u.f.p, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 15 lutego następnego roku. Praktykę taką PUP zastosował także do składki za luty 2009 r. w kwocie 92,7 tys. zł, którą w formie zaliczki przekazano w grudniu 2008 r.

Na koniec 2009 r. w kontrolowanych powiatowych urzędach pracy średnia liczba bezrobotnych podlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego wyniosła 83 542 osoby. Łączna kwota dotacji celowych z budżetu państwa na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub stypendium według planu po zmianach wyniosła 49 131,9 tys. zł i była wyższa o 34,8% od pierwotnie planowanej kwoty (36 446,4 tys. zł). Wykorzystanie dotacji wyniosło 43 282,1 tys. zł, tj. 88,1% planu po zmianach. Niewykorzystane dotacje terminowo zwrócono na rachunki właściwych wojewodów.

Ustalono, że pracownicy PUP, w niektórych przypadkach, nie stosowali się do wymogów określonych w 79 ust. 1 i 2 oraz art. 81 ust. 1 pkt 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej i błędnie naliczali wysokości składki zdrowotnej lub nie odprowadzali składki w należytym wysokości, przy czym wpływ na nieprawidłowości miało także nieprawidłowe prowadzenie rejestru bezrobotnych, np.:

W PUP w Świdwinie wykazała błędne obliczenie składek za maj 2009 r. i odprowadzenie składek w kwocie niższej niż należało o 80,09 zł. Korektę deklaracji oraz należną kwotę

przekazano do ZUS odpowiednio w lutym i marcu 2010 r. W ocenie NIK niedokonanie zwrotu do budżetu państwa dotacji w należnej wysokości oraz opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 3 i art. 14 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W PUP w Suwałkach stwierdzono dwa przypadki (spośród 50 spraw objętych kontrolą) opłacenia składek za bezrobotnych, mimo, że osoby te miały już opłacone składki przez pracodawców. Było to niezgodne z przepisami art. 66 ust. 1 pkt 24 w związku z art. 82 ust. 6 i art. 79 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, który stanowi, że ubezpieczeniu zdrowotnemu podlegają jedynie bezrobotni niepodlegający ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu, zaś składka na ubezpieczenie zdrowotne jest miesięczna i niepodzielna.

W PUP we Wrześni nie przestrzegano siedmiodniowego terminu na zgłoszenie lub wyrejestrowanie bezrobotnego z ubezpieczenia zdrowotnego określonego w przepisie art. 36 ust. 4 i ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 74 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Deklaracje zgłoszeniowe do ubezpieczenia zostały złożone do ZUS z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 391 dni od wymaganego terminu, natomiast deklaracje w sprawie wyrejestrowania z ubezpieczenia z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 29 dni.

Stwierdzono, że w 14 kontrolowanych PUP wstąpiły opóźnienia, w stosunku do terminu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁵, w odprowadzaniu do ZUS należnych składek zdrowotnych na łączną kwotę 7 422,3 tys. zł (tj. 17,1% wykorzystanej kwoty). Opóźnienia w opłacaniu składek zdrowotnych skutkowały zapłaceniem na rzecz ZUS odsetek i/lub opłat prolongacyjnych w łącznej kwocie 93,5 tys. zł. Ustalono, że największe opóźnienia wystąpiły w II połowie roku 2009, a ich powodem były niewystarczające kwoty dotacji przekazanych od dysponentów budżetu państwa oraz przekazywanie brakujących środków dopiero pod koniec roku. Nierytmiczne przekazywanie środków mogło mieć także wpływ na niepełne wykorzystanie (88,1%) środków z dotacji na ww. zadanie. Ustalono m.in., że:

W PUP w Nowym Sączu nieterminowo odprowadzono składki począwszy od czerwca 2009 r. w łącznej kwocie 2 404,9 tys. zł. PUP oraz Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu wielokrotnie informowały Wojewodę Małopolskiego o niewystarczającej kwocie przewidzianej w planie finansowym na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, zaspokajającej ok. 50% potrzeb. Środki na opłacenie składek za okres czerwiec – listopad PUP otrzymał dopiero w dniu 22 grudnia 2009 r. PUP zawarł z ZUS sześć umów w sprawie odroczenia terminu płatności składek, w rezultacie których Urząd odprowadził do ZUS opłaty prolongacyjne w łącznej kwocie 51,2 tys. zł.

W PUP w Mragowie nieterminowo odprowadzono składki na ubezpieczenie zdrowotne za okres sierpień – listopad 2009 r. w łącznej kwocie 489,2 tys. zł. Opóźnienia wyniosły od jednego do 68 dni i spowodowane były brakiem środków dotacji na pokrycie zobowiązań w tym zakresie. Od nieterminowo opłaconych składek ZUS naliczył i pobrał odsetki za zwłokę w kwocie 2,0 tys. zł.

⁶⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 2005, poz. 1585 ze zm.

Odsetek tych Urząd nie ujął w swojej ewidencji, ani nie wykazał w rocznych sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetowych.

W PUP w Jarosławiu nieterminowo odprowadzono składki za okres od lipca do listopada 2009 r. w łącznej kwocie 1 631,0 tys. zł. W rezultacie zawartych z ZUS umów w sprawie odroczenia terminu płatności, PUP odprowadził opłaty prolongacyjne w kwocie 34,2 tys. zł.

Dotacje rozwojowe

Kontrolowane powiaty w 2009 r. zrealizowały wydatki z tytułu dotacji rozwojowych w łącznej kwocie 43 367,4 tys. zł, tj. 94,2% środków otrzymanych. Wydatki zostały poniesione głównie na realizację 27 projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (24 602,6 tys. zł) oraz 79 projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (18 602,8 tys. zł). Wkład własny powiatów w 2009 r. na realizację ww. projektów wyniósł 46 010,4 tys. zł.

NIK objęła kontrolą 69 projektów realizowanych przez 17 starostw powiatowych⁶⁶, na które poniesiono wydatki z dotacji rozwojowych w wysokości 20 899,3 tys. zł. (tj. 48,2% wydatków z tych dotacji). Szczegółową kontrolą w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych objęto kwotę 14 602,0 tys. zł (poniesioną w ramach 16 projektów). Ustalenia kontroli NIK, wskazują, że poza pojedynczymi przypadkami⁶⁷, kontrolowane powiaty wykorzystały otrzymane dotacje rozwojowe w sposób prawidłowy, zgodnie z ich przeznaczeniem. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zakupie materiałów bez stosowania zasady konkurencyjności, sporządzaniu niewłaściwej dokumentacji technicznej projektu, czy też uchybień związanych z opóźnieniami w składaniu wniosków o płatność poniesionych wydatków, np.:

W Starostwie Powiatowym we Wrześni stwierdzono, że w ramach projektu pn. „Efektywna edukacja zawodowa to wysoka zdolność zatrudnienia” dokonano zakupu materiałów dydaktycznych na łączną kwotę netto 21,6 tys. zł bez stosowania zasady konkurencyjności, co było niezgodne z obowiązującym wówczas § 20 umowy o dofinansowanie.

W Starostwie Powiatowym w Świdwinie stwierdzono, że wnioski o płatność w ramach objętych kontrolą trzech projektów („Zaplanuj swoją karierę z doradcą zawodowym”, „Wsparcie szkolnictwa zawodowego”, „Dobra edukacja – lepsza przyszłość”) były składane z opóźnieniem do 7-8 tygodni w odniesieniu do terminu określonego w umowach o dofinansowanie.

W Starostwie Powiatowym w Sieradzu stwierdzono opóźnienia w realizacji projektów spowodowane sporządzeniem błędnej dokumentacji technicznej.

⁶⁶ Starostwa Powiatowe w Kielcach i Wałbrzychu nie realizowały bezpośrednio projektu.

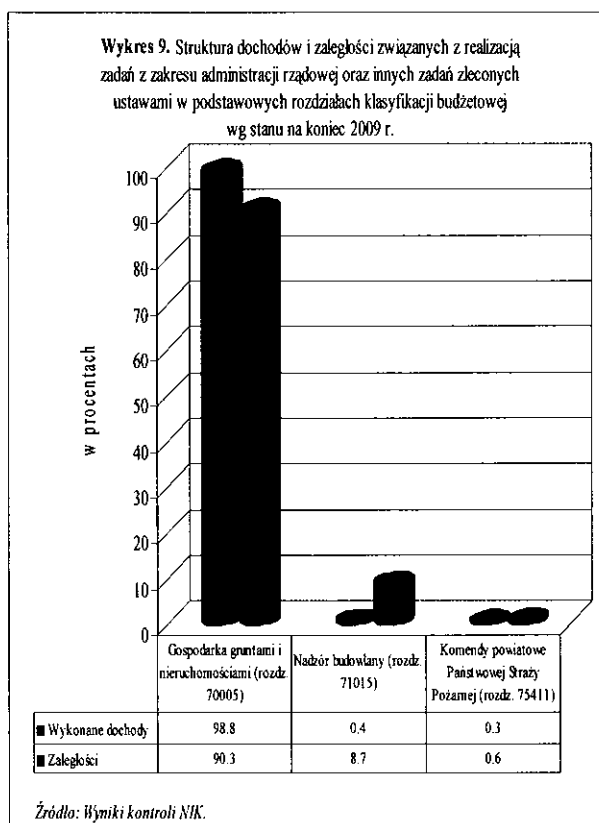
⁶⁷ Starostwa Powiatowe we Wrześni, Nowym Sączu, Świdwinie, Sieradzu.

Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

Dla 19 powiatów objętych kontrolą zaplanowano dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 18 648,4 tys. zł. Dochody te zostały wykonane w wysokości 30 149,9 tys. zł, tj. 161,7% kwoty planowanej. Kwota odprowadzonych dochodów do budżetu państwa wyniosła łącznie 22 762,2 tys. zł (75,5% ogółu dochodów wykonanych). Znaczne rozbieżności pomiędzy planem dochodów a ich realizacją występowały w poprzednich latach (np. w 2007 roku zrealizowano 217,8% planu, a w 2008 r. było to 212,8% planu). Pomimo nieznacznej poprawy w planowaniu, NIK zwraca uwagę na potrzebę dokładniejszego szacowania tych dochodów przez ustalających je dysponentów.

W strukturze zrealizowanych w 2009 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami – 29 785,2 tys. zł (98,8% dochodów ogółem),
- 710 – Działalność usługowa, rozdział 71015 Nadzór budowlany – 110,2 tys. zł (0,4% dochodów ogółem).
- 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75411 Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – 91,2 tys. zł (0,3% dochodów ogółem).



W ramach rozdziału 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami najwyższe dochody uzyskano z tytułu wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (§ 0470) – 20 461,4 tys. zł oraz wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0770) – 7 415,4 tys. zł. Natomiast w rozdziale 71015 najwyższe dochody uzyskano z wpłat z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 103,4 tys. zł.

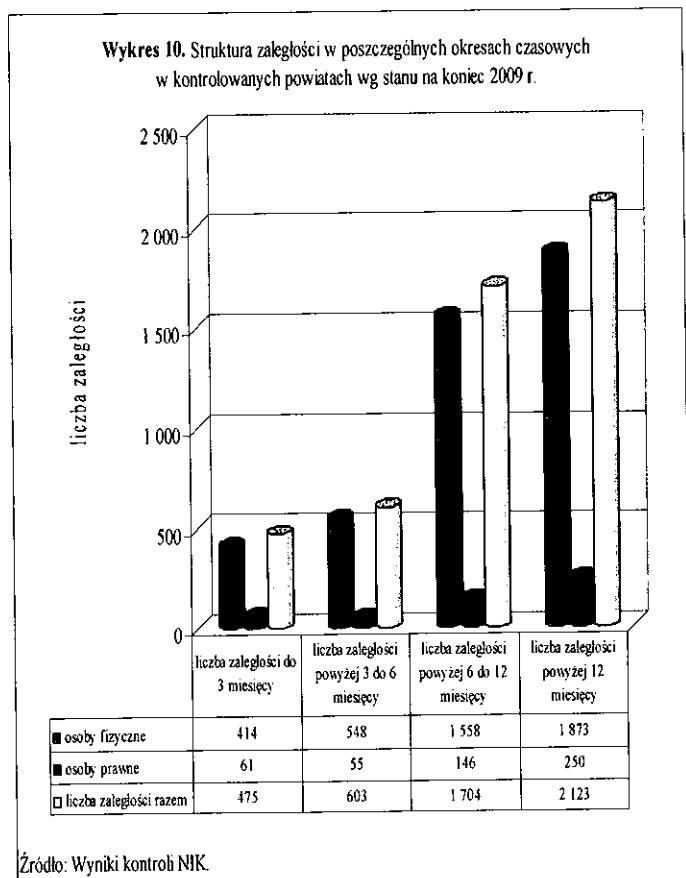
Na koniec 2009 r. w kontrolowanych powiatach, należności pozostałe do zapłaty związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, stanowiły kwotę 12 557,1 tys. zł, w tym zaległości – 11 994,7 tys. zł. Największe zaległości dotyczyły:

- gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (10 826,8 tys. zł, tj. 90,3% ogółu zaległości), w tym głównie wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (6 263,4 tys. zł) oraz odsetek od nieterminowych wpłat (2 629,1 tys. zł),
- nadzoru budowlanego (1 046,9 tys. zł, tj. 8,7% ogółu zaległości), w tym grzywien i kar pieniężnych od osób fizycznych (251,7 tys. zł).

Na koniec 2009 r. łącznie 3 699 podmiotów zalegało z wpłatą należności, z tego: 3 362 osób fizycznych oraz 337 osób prawnych. W wyniku działań windykacyjnych prowadzonych przez pracowników urzędów kontrolowanych starostw powiatowych i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, wyegzekwowano w 2009 r. łącznie 356,3 tys. zł (z roku 2009 i z lat ubiegłych), tj. 3,0% zaległości pozostających na koniec 2009 r.

NIK ustaliła, że zaległości wystąpiły we wszystkich objętych kontrolą starostwach powiatowych, przy czym najwyższe kwotowo dotyczyły Starostwa Powiatowego w Pucku (2 281,8 tys. zł od 24 dłużników, w tym 7 osób fizycznych) oraz Starostwa

Powiatowego we Wrześni (1 694,1 tys. zł od 37 dłużników, w tym 23 osoby fizyczne). Najniższe zaległości wystąpiły w Starostwie Powiatowym w Sierpcu (8,4 tys. zł od 38 dłużników, w tym 34 osoby fizyczne). Najwięcej było zaległości powyżej 12 miesięcy – 2 123 zaległości (43,3% ogółu zaległości) oraz powyżej



sześciu do 12 miesięcy – 1 704 zaległości (34,7% ogółu zaległości. Dłużnikami w zdecydowanej większości były osoby fizyczne.

Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów objęto łącznie 489 podmiotów (13,2% ogółu dłużników), z tego: 299 osób fizycznych i 190 osób prawnych, które zalegały na łączną kwotę 9 316,8 tys. zł (77,7% ogółu zaległości). Największe zaległości wystąpiły wśród osób prawnych – 7 896,9 tys. zł (84,8% zaległości objętych badaniem), natomiast zaległości osób fizycznych wynosiły 1 420,0 tys. zł (15,2% zaległości objętych badaniem).

Nieprawidłowości w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w 12 z 19 objętych badaniem powiatów⁶⁸. Dotyczyły one przede wszystkim niepodejmowania jakichkolwiek działań lub opieszałości w podejmowaniu działań w stosunku do dłużników oraz zaniechania dochodzenia należności na drodze sądowej, w efekcie czego, w czterech powiatach⁶⁹ dopuszczono do przedawnienia należności budżetowych na łączną kwotę 257,3 tys. zł, np.:

W Starostwie Powiatowym we Wrześni spośród 17 dłużników objętych badaniem zalegających z opłatami za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa oraz z opłatami melioracyjnymi na łączną kwotę 1 692,8 tys. zł (w tym należność główna 1 020,9 tys. zł.) nie podjęto działań windykacyjnych lub podejmowano je w ograniczonym zakresie w wyniku czego przedawnieniu uległy należności na łączną kwotę 146,6 tys. zł. Ustalono, że działania windykacyjne prowadzono w sposób opieszawy bowiem w przypadku zaległości przeterminowanych (od sześciu do 12 miesięcy), pierwsze wezwania do zapłaty kierowano do dłużników od 49 dni do 173 dni po upływie terminu płatności, a do radców prawnych starostwa dopiero po upływie 272 dni od powstania zaległości. Stwierdzono, także brak bieżącego przepływu informacji o działaniach windykacyjnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi Starostwa⁷⁰. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Starostwo uzyskało informację o postępowaniu upadłościowym zakończonym ponad pięć lat wcześniej w stosunku do jednego dłużnika, pomimo że należność wraz z odsetkami (wg stanu na koniec 2009 r.) w kwocie 63,1 tys. zł była ujęta w księgach rachunkowych Starostwa. Ponadto, w księgach rachunkowych brak było odpisów aktualizujących na należności o dużym prawdopodobieństwie nieściągalności, co było niezgodne z § 7 pkt 3 i 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁷¹ oraz art. 35 b ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W Starostwie Powiatowym w Pszczynie analiza zadłużeń 30 dłużników na łączną kwotę 490,1 tys. zł wykazała, że w stosunku do 27 dłużników zalegających z opłatami za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa wysyłano wezwania do zapłaty dopiero po upływie od 56 do 241 dni od dnia powstania tych zaległości. Starostwo tylko w przypadku dwóch dłużników skorzystało z możliwości skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Opóźnienia w kierowaniu do dłużników wezwań do zapłaty

⁶⁸ Starostwa powiatowe w: Suwałkach, Pszczynie, Kielcach, Nowym Sączu, Sieradzu, Świdwinie, Węgrowie, Sierpcu, Koźmierzynie, Wałbrzychu, Żarach oraz we Wrześni.

⁶⁹ Starostwa powiatowe w: Kielcach, Jarosławiu, Świdwinie oraz we Wrześni.

⁷⁰ Dotyczyło to Wydziału Finansowego i Wydziału Organizacyjno-Prawnego.

⁷¹ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

wynikały m.in. z niedopatrzenia skarbnika, zmian organizacyjnych w Wydziale Finansów Starostwa oraz braku jednoznacznych procedur dotyczących sposobu postępowania w przypadku powstania zaległości. Ponadto, ustalono że w siedmiu przypadkach, zamiast wezwań do zapłaty wysyłano do dłużników upomnienia, określone w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷², pomimo że dłużnicy posiadali zaległości o charakterze cywilnoprawnym⁷³. Działań tych zaprzestano dopiero w trakcie kontroli NIK.

W Starostwie Powiatowym w Świdwinie badanie dokumentacji 30 dłużników posiadających na koniec 2009 r. zaległości w łącznej kwocie 131,8 tys. zł wykazało, że w 2009 r. wobec 13 dłużników (86,3 tys. zł zadłużenia) nie były podjęte żadne czynności windykacyjne. W dziewięciu przypadkach dopuszczono do przedawnienia należności na kwotę 69,7 tys. zł. Przyczyną zaniedbań był m.in. brak wewnętrznych zasad windykacji oraz dopuszczenie do stosowania przewlekłych procedur polegających na wielokrotnym wysyłaniu wezwań do zapłaty, co było spowodowane złą organizacją pracy w Starostwie oraz zaniedbaniami nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez merytorycznych pracowników.

W Starostwie Powiatowym w Sieradzu w stosunku do 14 dłużników (na 30 objętych badaniem) zalegających z wpłatą należności z tytułu czynszu za najem pomieszczeń i opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa na łączną kwotę 24,3 tys. zł nie podejmowano żadnych działań windykacyjnych w latach 2008-2009.

W Starostwie Powiatowym w Węgrowie w stosunku do 22 dłużników zalegających na kwotę 149,7 tys. zł ograniczono się tylko do wysyłania upomnień, które kierowano ponad sześć miesięcy od terminu płatności należności. Nie korzystano z możliwości kierowania spraw na drogę postępowania sądowego.

W ocenie NIK, powstałe nieprawidłowości w zakresie windykacji dowodzą, że procedury w zakresie windykacji należności oraz systemy kontroli wewnętrznej w tych starostwach nie działają skutecznie. NIK kolejny rok zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia w starostwach skutecznych rozwiązań systemowych, dyscyplinujących dłużników poprzez niezwłoczne reagowanie na każdy przypadek upływu terminu zapłaty należności. Skuteczne działania w tym zakresie są niezbędne tym bardziej, że znacząca część dłużników zalega z uregulowaniem zobowiązań przez okres wielu miesięcy, a nawet lat, co stwarza zagrożenie przedawnienia należności Skarbu Państwa. NIK zwraca przy tym uwagę, że w kontrolowanych starostwach w niewystarczającym stopniu korzystano z uprawnień przysługujących wierzycielowi, np.: z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który uprawnia do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, czy też z § 3 ust. 1 rozporządzenia MF z dnia 22 listopada 2001 r., w myśl którego wierzyciel jest uprawniony do wysłania upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji.

⁷² Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁷³ Dotyczyło to zaległości z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa.

Niedochodzenie należności oraz dopuszczenie do przedawnienia należności Skarbu Państwa wypełnia znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 11 kontrolowanych jednostkach⁷⁴ starostowie, stosownie do obowiązujących przepisów, na podstawie wniosków wierzycieli (33) wydali decyzje o rozłożeniu płatności na raty lub o przesunięciu terminu takich płatności. W trzech starostwach⁷⁵ dokonano umorzeń należności 13 podmiotów na łączną kwotę 81,4 tys. zł. W dwóch przypadkach (starosta żarski i świdwiński) decyzje o umorzeniach podjęto na podstawie art. 42 w związku z art. 43 ust. 3 u.f.p. (trzy podmioty). NIK zwraca uwagę, że wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych uprawnienie zarządu powiatu do dokonywania umorzeń odnosi się do należności pieniężnych z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przypadających jednostkom samorządu terytorialnego, a nie do dochodów należnych Skarbowi Państwa. NIK ustaliła, że starosta żarski decyzje o umorzeniach podejmował w oparciu o stanowisko wyrażone w piśmie Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego z 2007 r., w którym wskazano, że właściwym podmiotem w tej sprawie (umarzanie należności Skarbu Państwa) jest Starosta Żarski. Dopiero w trakcie kontroli starostwa prowadzonej we wrześniu 2009 r. przez pracowników Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazano, że powyższych przepisów nie stosuje się w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa. W ocenie NIK, przepisy art. 42 ust. 1-4 u.f.p. nie mają w tym przypadku zastosowania z uwagi na odrębną regulację (art. 42 ust 7 u.f.p.) w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 71 ust. 4).

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie, poza sześcioma przypadkami⁷⁶, przekazywali powiatom informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w terminie określonym w § 3 ust. 3 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca z 2006 r. Stosownie do wymogów określonych w § 3 ust. 4 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali, poza czterema

⁷⁴ Starostwa powiatowe w: Bydgoszczy, Nowym Sączu, Mrągowie, Brzegu, Krapkowicach, Wrześni, Jarosławiu, Świdwinie, Koźlenicach, Wałbrzychu, Żarach.

⁷⁵ Starostwa powiatowe w: Mrągowie, Świdwinie, Żarach.

⁷⁶ Wojewoda: Lubelski, Mazowiecki, Opolski, Pomorski, Podkarpacki i Zachodniopomorski – przekazali informacje z opóźnieniem od 2 do 5 dni.

przypadkami⁷⁷, powiaty o ostatecznych kwotach tych dochodów. Wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Zachodniopomorskiego⁷⁸), poinformowali powiaty o kwotach dochodów w szczególności określonej w § 3 ust. 5 ww. rozporządzenia.

W kontrolowanych powiatach w zakresie opracowywania planów finansowych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz ich przekazywania właściwym wojewodom, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W dwóch powiatach⁷⁹, zarządy nie opracowały projektów planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r.

W siedmiu powiatach⁸⁰ w projektach planów finansowych nie ujęto dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w podziale na dochody, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa oraz na dochody własne (trzy powiaty), co było niezgodne z § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r., natomiast zarządy powiatów pszczyńskiego i krapkowickiego sporządziły projekty planów finansowych bez szczególności określonej w § 4 ust. 3 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Zarząd powiatu puckiego nie przekazał podległym jednostkom organizacyjnym informacji o planowanych kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, zarząd powiatu mragowskiego przekazał informacje bez wymaganej szczególności, a zarząd powiatu pszczyńskiego przekazał te informacje z opóźnieniem. Powyższe działania były niezgodne z § 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r.

Zarządy powiatów suwalskiego, puckiego i krapkowickiego otrzymywały terminowo od podległych jednostek organizacyjnych projekty planów finansowych w zakresie dochodów, które jednak nie uwzględniały źródeł powstania tych dochodów, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r.

Zarządy czterech powiatów⁸¹ nie przekazały planów finansowych jednostek organizacyjnych zawierających kwoty dochodów podlegające przekazaniu do budżetu państwa właściwym wojewodom, co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r.

NIK ustaliła, że w sześciu powiatach⁸² zarządy nieterminowo odprowadzały pobrane dochody na rachunki właściwych dysponentów budżetu państwa, czym naruszono § 8 ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r. Łączna kwota dochodów odprowadzonych nieterminowo wyniosła 158,1 tys. zł, a opóźnienia wynosiły od 1 do 228 dni. Z tytułu nieterminowego odprowadzania dochodów powiaty zapłaciły odsetki w łącznej kwocie 0,1 tys. zł. Nieterminowe przekazywanie

⁷⁷ Wojewoda: Lubelski, Opolski, Pomorski i Zachodniopomorski – przekazali informacje z opóźnieniem od 3 do 6 dni.

⁷⁸ Wojewoda nie wskazał paragrafów klasyfikacji budżetowej, których dotyczą kwoty dochodów podlegających przekazaniu do budżetu państwa.

⁷⁹ Powiaty pucki i krapkowicki.

⁸⁰ Powiaty: suwalski, pucki, pszczyński, mragowski, krapkowicki, węgrowski, żarski.

⁸¹ Powiaty: pucki, krapkowicki, wrzesiński, węgrowski.

⁸² Powiaty: pszczyński, kielecki, brzeski, krapkowicki, świdwiński, węgrowski.

należnych Skarbowi Państwa dochodów, stosownie do art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kontrolowane powiaty, poza dwoma przypadkami, pobierały w odpowiedniej wielkości należne im dochody budżetowe z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. W przypadku powiatu wrzesińskiego i świdwińskiego, od dochodów, które wpłynęły odpowiednio z tytułu zezwolenia na wykreślenie z ksiąg wieczystych ciężaru realnego i za zwrot kosztów upomnień, pobierano 25% tych dochodów zamiast 5% przysługujących zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach j.s.t. Łączna kwota zaniżonych dochodów budżetu państwa wyniosła 5,7 tys. zł. Ponadto, wbrew dyspozycji art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powiat wrzesiński nie potrącił należności w łącznej kwocie 1,3 tys. zł stanowiące 25% dochodów pochodzących z odsetek od nieterminowego wnoszenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W kontrolowanych powiatach sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego zostały sporządzone terminowo, a dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową, poza jednym przypadkiem. Dotyczyło to powiatu wrzesińskiego, gdzie w sprawozdaniach Rb-27ZZ za II i IV kwartał 2009 r. wykazano inne kwoty dochodów niż wynikały z ksiąg rachunkowych. Stosowna korekta sprawozdań została sporządzona w trakcie kontroli NIK. Jednocześnie stwierdzono, że w sześciu powiatach⁸³, jednostki podległe lub nadzorowane realizujące zadania z zakresu administracji rządowej nieterminowo składały sprawozdania jednostkowe Rb-27ZZ do właściwych zarządów, czym naruszyły § 1 załącznika nr 38 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸⁴. Opóźnienia te wynosiły od 1 do 5 dni w stosunku do terminu określonego w ww. rozporządzeniu.

⁸³ Powiaty: pucki, pszczyński, mragowski, krapkowicki, wrzesiński, jarosławski.

⁸⁴ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm. – uchylone z dniem 8 lutego 2010 r.

W ocenie NIK, nieprawidłowości w zakresie sporządzania i przekazywania dokumentów planistycznych, odprowadzania dochodów oraz sprawozdawczości budżetowej świadczą o nieskutecznym nadzorze i braku skutecznych systemów kontroli wewnętrznej. W przypadku sześciu powiatów⁸⁵ do powstania nieprawidłowości przyczynił się także fakt, że pomimo obowiązku wynikającego z art. 49 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. nie wprowadzono audytu wewnętrznego. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Jarosławiu i w Świdwinie stwierdzono brak aktualnych, pisemnych procedur kontroli finansowej, określonych przepisem art. 47 ust. 3 u.f.p. Obowiązujące w tych starostwach procedury kontroli finansowej⁸⁶ opracowane były w oparciu o przepisy nieobowiązującej od 1 stycznia 2006 r. ustawy o finansach publicznych. Dokumentacja ta nie uwzględniała stanu prawnego, wynikającego z obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w szczególności standardów, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 1 u.f.p.

3.3.2.3. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez miasta na prawach powiatu

Wykorzystanie dotacji przez miasta na prawach powiatu

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami

Objęte kontrolą miasta na prawach powiatu (siedem) otrzymały w 2009 r. z budżetu państwa dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami w łącznej kwocie 469 166,5 tys. zł. Wykorzystanie dotacji przez ww. jednostki wyniosło 466 936,5 tys. zł, co stanowiło 99,5% środków otrzymanych. Niewykorzystane dotacje, głównie z dotacji przeznaczonych na wypłaty świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego zostały zwrócone, na rachunki bieżące dochodów właściwych wojewodów, w terminie określonym w art. 144 ust. 1 u.f.p.

Dotacje przeznaczone były na finansowanie zadań w 14 działach klasyfikacji budżetowej, w tym:

⁸⁵ Powiaty: biłgorajski, mławowski, świdwiński, węgrowski, sierpecki, kozienicki.

⁸⁶ Między innymi: regulamin kontroli wewnętrznej i instrukcja kontroli finansowo-księgowej, polityka rachunkowości.

- w dziale 852 – Pomoc społeczna – 300 796,0 tys. zł, przede wszystkim na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i kosztów ich obsługi (266 328,9 tys. zł),
- w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 104 279,8 tys. zł, głównie na utrzymanie Komend Państwowej Straży Pożarnej (93 857,8 tys. zł).

NIK objęła badaniem wydatki kontrolowanych miast na prawach powiatu w łącznej kwocie 250 666,4 tys. zł, w tym dotacje w wysokości 153 216,8 tys. zł. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych wyniosła łącznie 70,1 tys. zł i w całości dotyczyła dotacji (w tym dotacji rozwojowych – 70,0 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że objęte kontrolą miasta na prawach powiatu (z wyjątkiem Jaworzna) dofinansowały realizację dotowanych zadań łączną kwotą 34 006,2 tys. zł, w tym ze środków własnych 33 934,3 tys. zł. Środkami z dochodów własnych dofinansowano głównie realizację zadań zleconych wynikających z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸⁷, zadań w zakresie wydawania dowodów osobistych i ewidencji ludności, a także wypłaty świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i kosztów ich obsługi. Z ustaleń kontroli wynika, że dofinansowanie zadań było uzasadnione potrzebą zapewnienia prawidłowego ich wykonania według założonych standardów obsługi, np.:

W Łodzi kwota dofinansowania pięciu zadań wyniosła 17 578,9 tys. zł i została wykorzystana głównie na pełne i terminowe wypłaty przez Centrum Świadczeń Socjalnych świadczeń rodzinnych i świadczeń socjalnych. Ustalono, że podejmowane przez Prezydenta Miasta działania u Wojewody Łódzkiego w celu zwiększenia dotacji w ramach pomocy społecznej (dział 852), tylko w części zostały załatwione pozytywnie (po zmniejszeniu w ciągu roku dotacji o kwotę 20 237,2 tys. zł, pod koniec roku zwiększono tylko o 2 225,6 tys. zł).

W Jeleniej Górze łączna kwota wydatków, jakie poniesiono na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone była o 245 tys. zł wyższa niż kwota otrzymanych dotacji. Środki własne (lub z innych źródeł) wydatkowane głównie w celu podniesienia standardu realizowanych zadań w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego i Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz na sfinansowanie kosztów obsługi świadczeń rodzinnych.

W wyniku kontroli 33 zamówień publicznych (w siedmiu miastach na prawach powiatu oraz w jednej jednostce nadzorowanej)⁸⁸ finansowanych lub współfinansowanych ze środków z dotacji celowej stwierdzono pojedyncze przypadki naruszenia przepisów przy ich udzielaniu i realizacji, np.:

⁸⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

⁸⁸ Miasta na prawach powiatu w: Łodzi, Jeleniej Górze, Gorzowie Wielkopolskim oraz w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy (jednostka podległa Miastu na Prawach Powiatu w Bydgoszczy).

W Gorzowie Wielkopolskim członkowie komisji przetargowych, a także przedstawiciel zamawiającego składali oświadczenia (na druku ZP-11), że nie zachodzą przesłanki wymienione w art. 17 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, powodujące ich wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia. Kontrola NIK wykazała, że jeden z członków komisji powołany do rozstrzygnięcia przetargu na przebudowę ulicy w Gorzowie Wielkopolskim złożył nieprawdziwe oświadczenie. W udzielonej NIK informacji, uczestniczący w tym przetargu wykonawca stwierdził, iż członek komisji przetargowej współpracował z nim przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, pełniąc obowiązki kierownika budowy. Współpracę z wykonawcą potwierdził również ww. członek komisji przetargowej, zaś złożenie nieprawdziwego oświadczenia tłumaczył omyłką. W sprawie tej NIK skieruje zawiadomienie do organów ścigania, w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa określonego w art. 233 § 1 kodeksu karnego.

W Jeleniej Górze stwierdzono nieprawidłowości w czterech z siedmiu skontrolowanych zamówień publicznych o łącznej wartości 2.340,2 tys. zł (współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i z budżetu państwa). W przypadku trzech zamówień na świadczenie usług⁸⁹ udzielonych: przez Prezydenta Miasta Dyrektorowi Szkoły Podstawowej Nr 11 w Jeleniej Górze oraz przez Dyrektora tej placówki pracownikowi tej jednostki oraz podległemu Wicedyrektorowi Gimnazjum nr 4 w Jeleniej Górze, zamawiający oświadczyli, iż nie pozostają z wykonawcą w stosunku pracy lub zlecenia oraz takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności. W ocenie NIK, relacja pomiędzy Prezydentem a dyrektorem szkoły oraz między dyrektorem szkoły a jej pracownikami jest niewątpliwie stosunkiem pracy, jak również ma charakter stosunku prawnego. W opisanych przypadkach, naruszono także określony w art. 32. ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych wymóg zachowania należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia. Udzielający zamówień nie zapewnili bowiem sporządzenia udokumentowanych w formie pisemnej (wymaganej art. 9 ust. 1 ustawy) analiz z badania rynku w zakresie poziomu cen zamawianych usług. W ocenie NIK, powyższą wadą obarczone było również postępowanie na dostawę sprzętu komputerowego multimedialnego dla potrzeb realizacji projektu „Wiem-umiem-świadomie wybieram”.

W Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy przy udzielaniu trzech zamówień z wolnej ręki (o łącznej wartości 525,2 tys. zł) przesyłano zaproszenia do negocjacji, które nie spełniały wymogów art. 68 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. bez informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w tym istotnych dla stron postanowień umowy, ogólnych warunków lub wzoru umowy. Ponadto, wykonawcy nie złożyli oświadczeń o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu wymaganych art. 68 ust. 2 ww. ustawy, a wpisane w protokołach tych postępowań kwoty wartości zamówień były inne niż wynikające z kosztorysów inwestorskich.

We wszystkich siedmiu objętych kontrolą miastach na prawach powiatu szczegółowemu badaniu kontrolnemu poddano prawidłowość realizacji zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego ustalania i opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne dla bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium. Zadanie to realizowali pracownicy podległych powiatowych urzędów pracy (PUP).

⁸⁹ Zamówienia na: świadczenie usług Asystenta koordynatora projektu ds. promocji w projekcie „Wiem-umiem-świadomie wybieram”, prowadzenie zajęć w ramach zadania nr 4 „Świetlica Terapeutyczna” w Projekcie Wiem-umiem-świadomie wybieram”, prowadzenie konsultacji w Projekcie „Punkt Interwencji Kryzysowej Pomocna Dłoń...”

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że środki dotacji celowych na powyższe zadanie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Na koniec 2009 r. w kontrolowanych siedmiu powiatowych urzędach pracy średnia liczba zarejestrowanych bezrobotnych podlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego wyniosła 50 316 osób. Łączna kwota dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub stypendium wyniosła 29 180,3 tys. zł i była wyższa o 52,9% od pierwotnie planowanej kwoty (19 083,6 tys. zł). Wykorzystanie dotacji wyniosło 29 083,4 tys. zł, tj. 99,7% dotacji otrzymanych. Niewykorzystane dotacje terminowo zwrócono na rachunki właściwych dysponentów środków. Ustalono, że pracownicy PUP, stosownie do wymogów określonych w 79 ust. 1 i 2 oraz art. 81 ust. 1 pkt 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, prawidłowo naliczali wysokość składki zdrowotnej oraz terminowo zgłaszali do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) osoby bezrobotne do ubezpieczenia zdrowotnego.

We wszystkich kontrolowanych powiatowych urzędach pracy wstąpiły opóźnienia w odprowadzaniu do ZUS należnych składek zdrowotnych na łączną kwotę 7 403,6 tys. zł (tj. 25,5% wydatków z tego tytułu). Opóźnienia wynosiły od 1 do 161 dni w stosunku do terminu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i skutkowały zaplaceniem na rzecz ZUS odsetek w wysokości 74,2 tys. zł. Ustalono, że największe opóźnienia wystąpiły w II połowie roku 2009, a ich powodem były niewystarczające kwoty dotacji przekazanych od dysponentów budżetu państwa oraz przekazywanie brakujących środków dopiero pod koniec roku, np.:

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy nieterminowo odprowadzono składki na ubezpieczenie zdrowotne za siedem⁹⁰ miesięcy 2009 r. w łącznej kwocie 4 015,8 tys. zł, a opóźnienia wyniosły od 8 do 161 dni. Stwierdzono, że było to spowodowane nieterminowym i w niepełnej wysokości otrzymywaniem dotacji o czym świadczy, że dotacje na opłacenie składek za miesiące od czerwca do listopada 2009 r. otrzymano dopiero 22 grudnia 2009 r. Skutkiem tego było poniesienie kosztów odsetek za zwłokę w opłacaniu składek w wysokości 48,4 tys. zł i opłat prolongacyjnych od odroczonej terminów płatności w kwocie 46,8 tys. zł.

W Powiatowym Urzędzie Pracy Nr 2 w Łodzi z powodu nieterminowego otrzymywania dotacji, z naliczonych i należnych ZUS składek zdrowotnych za miesiące luty, październik i listopad 2009 r. w łącznej wysokości 1 516,0 tys. zł, kwotę 807,1 tys. zł, przekazano w trzech transzach z opóźnieniem od 1 do 31 dni. Skutkowało to zaplaceniem na rzecz ZUS odsetek w kwocie 0,7 tys. zł. W wyniku monitów o dodatkowe środki do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, kwota dotacji została zwiększona o 1 999,9 tys. zł.

⁹⁰ Dotyczyło to miesięcy: stycznia oraz od czerwca do listopada 2009 r.

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Elblągu nieterminowe opłacanie składek za cztery miesiące⁹¹ skutkowało zaplaceniem na rzecz ZUS opłaty prolongacyjnej w wysokości 21,9 tys. zł. Opóźnienia w płatności składek na łączną kwotę 1 718,6 tys. zł wyniosły od 6 do 68 dni i spowodowane były brakiem wystarczających środków dotacji na pokrycie zobowiązań w tym zakresie. Ustalono, że pomimo bieżącego informowania wojewody o wzrastających potrzebach (wzrost liczby bezrobotnych) brakujące środki w kwocie 1 518,1 tys. zł otrzymano dopiero 31 grudnia 2009 r.

Powiatowe Urzędy Pracy, stosownie do wymogów określonych w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia są zobowiązane do rejestracji bezrobotnych i prowadzenia rejestru bezrobotnych. Tryb rejestracji i sposób prowadzenia rejestru bezrobotnych został określony w rozporządzeniu MGİP w sprawie rejestracji. Ustalono, że w PUP w Jaworznie w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano wszystkich zdarzeń, w szczególności wynikających ze sporządzonych deklaracji korygujących do ZUS dotyczących opłat składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób bezrobotnych. W 2009 r. nie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych PUP danych korygujących⁹² z 69 takich deklaracji. Saldo powstałe na skutek niezaewidencjonowania ww. korekt wynosiło 132,4 tys. zł, w tym 40,4 tys. zł z tytułu nadpłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne. W odniesieniu do rejestru bezrobotnych stwierdzono, że w 17 przypadkach (na 50 badanych) brakowało jakichkolwiek potwierdzeń o przedłożeniu, przez osoby rejestrujące się, dokumentów potwierdzających wykazane w karcie rejestracyjnej wykształcenie. Dokonujący rejestracji pracownicy PUP nie korzystali z uprawnienia określonego w § 3 ust. 3 rozporządzeniu MGİP w sprawie rejestracji i nie sporządzili kserokopii ani żadnych notatek z tych dokumentów. Nie dokonywano adnotacji na kartach rejestracyjnych, co zdaniem NIK, stanowiło naruszenie zasady zawartej w art. 14 Kpa⁹³.

Dotacje rozwojowe

Kontrolowane miasta na prawach powiatu w 2009 r. wydatkowały środki z dotacji rozwojowych w łącznej kwocie 265 143,5 tys. zł, tj. 96,7% środków otrzymanych. Wydatki zostały poniesione na realizację:

- 22 projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w łącznej wysokości 211 924,7 tys. zł,

⁹¹ Dotyczyło to miesięcy: lipca oraz od września do listopada 2009 r.

⁹² Wg stanu na dzień 10 marca 2010 r.

⁹³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- 91 projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w łącznej wysokości 27 532,8 tys. zł,
- dwóch projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej w łącznej wysokości 25.686,0 tys. zł.

NIK objęła kontrolą 10 projektów, na które poniesiono wydatki z dotacji rozwojowych w łącznej wysokości 163 402,0 tys. zł. (tj. 61,6% wydatków z tych dotacji). Ustalenia kontroli wskazują, że poza jednym przypadkiem, objęte kontrolą miasta na prawach powiatu wykorzystwały otrzymane dotacje rozwojowe w sposób prawidłowy, zgodnie z ich przeznaczeniem. W Urzędzie Miasta Łodzi stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawyżeniu kosztów realizacji projektu „*Aktywność i działanie inwestycją w przyszłość zawodową*” o kwotę 70,0 tys. zł, w związku z nierzetelnie przeprowadzonym wyborem partnerów do realizacji projektu. Wybrano bowiem partnera niespełniającego wymogu dostosowania zaplecza infrastrukturalnego dla osób niepełnosprawnych, pomijając przy tym inne oferty odpowiadające takiemu kryterium, podanemu w publicznym ogłoszeniu o naborze partnerów.

W trzech jednostkach (*UM w Jeleniej Górze, Bydgoszczy oraz Jaworznie*) stwierdzono, w różnym zakresie, opóźnienia w realizacji projektów spowodowane m.in. niepełnym przygotowaniem urzędu do realizacji projektów (późniejsze niż planowano zatrudnienie kadry zarządzającej lub prowadzącej zajęcia w ramach projektów), przesunięciem terminów podpisania umów o dofinansowanie, opóźnienia w przygotowaniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w celu wyłonienia wykonawcy całości projektu wynikające z szerszego zakresu prac.

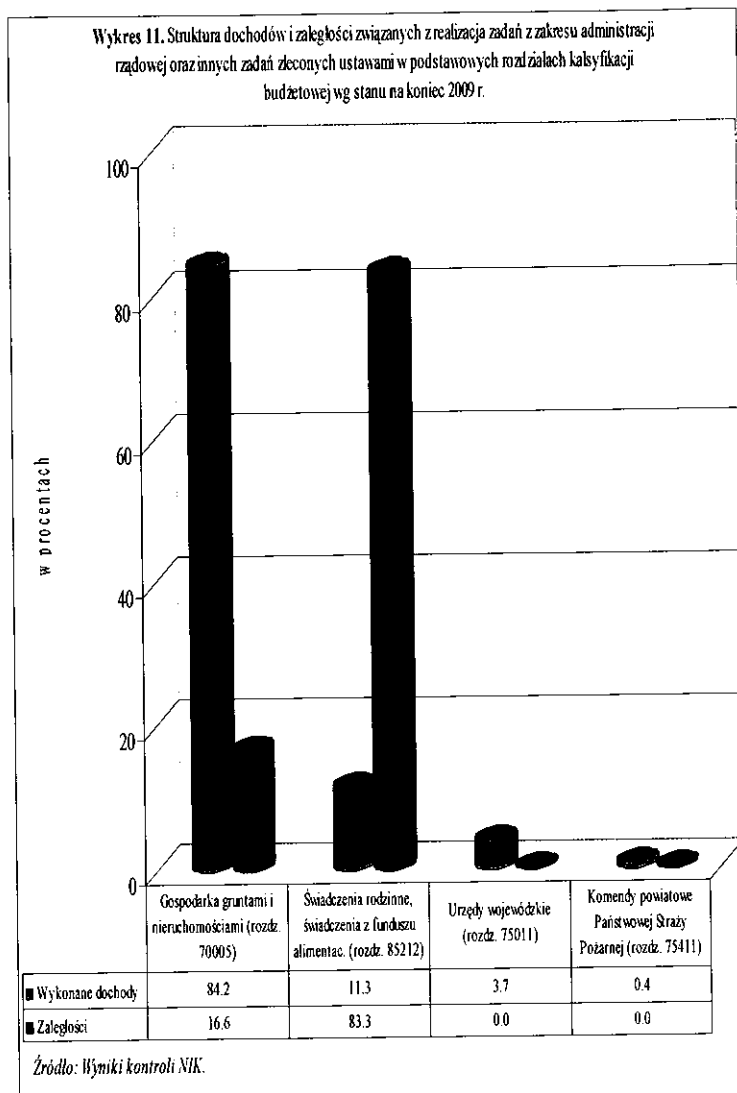
Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

Ustalone przez dysponentów części budżetu państwa, dla siedmiu objętych kontrolą miast na prawach powiatu, dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 53 597,1 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 79 029,0 tys. zł, tj. 147,5% kwoty planowanej. Kwota dochodów odprowadzonych do budżetu państwa wyniosła łącznie 58 749,4 tys. zł (74,3% ogółu wykonanych dochodów). NIK zwraca uwagę, że znaczne rozbieżności pomiędzy planem dochodów, a ich realizacją występowały również w poprzednich latach (np. w 2007 roku zrealizowano 143,3% planu,

a w 2008 roku zrealizowano 156,1% planu). Wskazuje to na konieczność urealnienia planowania w powyższym zakresie.

W strukturze zrealizowanych w 2009 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami – 66 507,8 tys. zł (84,2% dochodów ogółem),
- 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85212 Świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 8 909,3 tys. zł (11,3% dochodów ogółem),
- 750 – Administracja publiczna, rozdział 75011 Urzędy wojewódzkie – 2 898,8 tys. zł (3,7% dochodów ogółem),
- 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75411 Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – 326,4 tys. zł (0,4% dochodów ogółem).



W ramach rozdziału 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami, najwyższe dochody uzyskano z tytułu wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (§ 0470) – 56 806,4 tys. zł oraz wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (§ 0770) – 5 978,9 tys. zł. W ramach rozdziału 85212 Świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, uzyskano dochody głównie z tytułu wpłat od dłużników alimentacyjnych (§ 0970) – 8 633,7 tys. zł. Natomiast w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie, najwyższe dochody uzyskano z tytułu

opłat za wydawanie dowodów osobistych i opłat paszportowych oraz innych opłat (§ 0690) – 2 898,8 tys. zł.

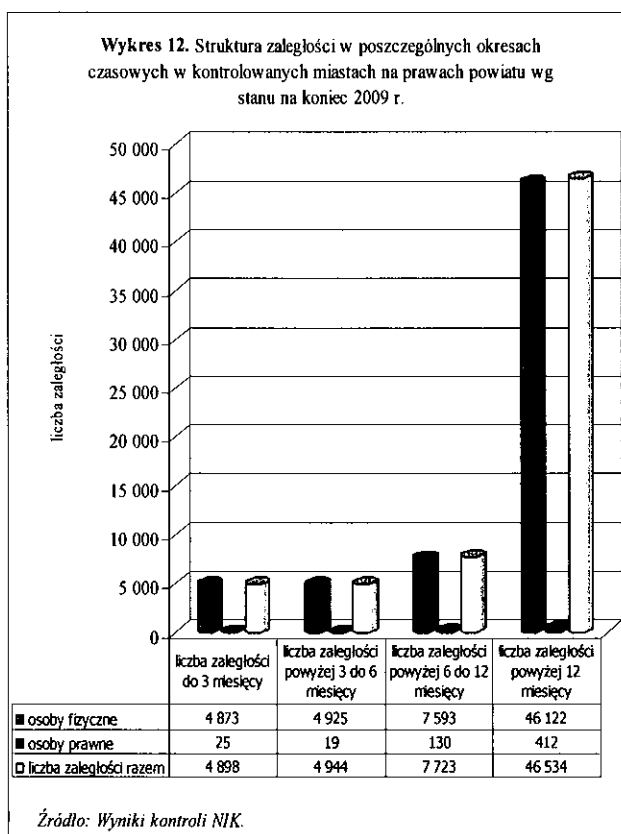
Na koniec 2009 r. w kontrolowanych miastach na prawach powiatu, należności pozostałe do zapłaty związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, stanowiły kwotę 229 469,0 tys. zł, w tym zaległości 225 047,1 tys. zł. Największe zaległości dotyczyły:

- należności od dłużników alimentacyjnych - 187 567,6 tys. zł, tj. 83,3% zaległości,
- dochodów z tytułu gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa - 37 321,4 tys. zł (tj. 16,6% zaległości), w tym wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości - 17 752,0 tys. zł (tj. 7,9% zaległości) oraz odsetek od nieterminowych wpłat - 11 912,6 tys. zł (tj. 5,3% zaległości).

Na koniec 2009 r. z wpłatą należności zalegało łącznie 24 730 podmiotów, z tego: 24 322 osoby fizyczne oraz 408 osób prawnych. W wyniku działań windykacyjnych prowadzonych przez pracowników urzędów kontrolowanych miast i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, wyegzekwowano w 2009 r. łącznie 2 961,6 tys. zł (z roku 2009 i z lat ubiegłych), tj. 1,3% zaległości na koniec 2009 r.

Zaległości występowały we wszystkich kontrolowanych miastach na prawach powiatu, przy czym najwyższe kwotowo dotyczyły Łodzi (98 789,7 tys. zł od 9 100 dłużników, w tym 8 966 osób fizycznych), a najniższe wystąpiły w Jaworznie (9 322,2 tys. zł od 1 603 dłużników,

w tym 1 559 osób fizycznych). Najwięcej było zaległości powyżej 12 miesięcy – 46 122 zaległości (72,6% ogólnej liczby zaległości) oraz powyżej sześciu do 12 miesięcy – 7 723 zaległości (12,0% ogólnej liczby zaległości).



Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych dochodów objęto łącznie należności od 243 podmiotów (1,0% ogółu dłużników), z tego: 145 osób fizycznych i 98 osób prawnych, które zalegały na łączną kwotę 23 882,6 tys. zł (10,6% ogółu zaległości). Zaległości osób prawnych wyniosły 19 479,3 tys. zł (81,6% zaległości objętych badaniem), natomiast zaległości osób fizycznych – 4 403,3 tys. zł (18,4% zaległości objętych badaniem).

Nieprawidłowości w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w trzech z siedmiu miast na prawach powiatu⁹⁴. Dotyczyły one przede wszystkim opieszałości w podejmowaniu działań lub niepodejmowania jakichkolwiek działań w stosunku do dłużników, nawet w przypadku posiadania sądowego nakazu zapłaty, np.:

W Bydgoszczy opieszałość lub niepodejmowanie działań w windykacji opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono w 10 spośród 33 szczegółowo zbadanych spraw na łączną kwotę zadłużenia 1 467,5 tys. zł. Do siedmiu dłużników (łącznie 232,9 tys. zł zaległości) wezwania do zapłaty kierowano nawet po upływie od sześciu do 12 miesięcy od wymaganego terminu zapłaty. W jednym przypadku wobec dłużnika zalegającego z zapłatą należności za użytkowanie wieczyste za 2006 r. na kwotę 152,7 tys. zł Urząd od lutego 2008 r. (tj. przez okres prawie dwóch lat) nie podjął działań na rzecz egzekucji zaległych należności. Przyczyną braku stosownych działań wobec dłużnika była niewłaściwa współpraca pomiędzy Wydziałem Budżetu i Finansów a Zespołem Prawnym Urzędu. W ocenie NIK, dalsza zwłoka w przedmiotowej sprawie może doprowadzić do przedawnienia tej należności. Ponadto, wobec jednego dłużnika zalegającego na koniec 2009 r. na kwotę 64,1 tys. zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności podejmowane w latach 2006-2008 działania windykacyjne były niewystarczające i nieefektywne, bowiem nie wyegzekwowano żadnych należności, a w 2009 r. nie podjęto jakichkolwiek działań. Urząd nie pozyskał także informacji z Wydziału Ksiąg Wieczystych o obciążeniu tej nieruchomości hipoteką przymusową w kwocie 72,7 tys. zł jako zabezpieczenie należności z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ustanowioną decyzją⁹⁵ w 1998 r.

W Łodzi, wobec 31 dłużników objętych badaniem zalegających na koniec 2009 r. na kwotę 6 848,8 tys. zł podejmowane działania windykacyjne były niewystarczające i nieefektywne, bowiem w rezultacie wysłania upomnień wyegzekwowano jedynie 18,3 tys. zł, a czynności te komórka finansowa Urzędu realizowała od kilku dni do ponad pięciu miesięcy po upływie wymagalnego terminu płatności. Stwierdzono, że doprowadzono do przedawnienia należności dwóch dłużników na łączną kwotę 91,7 tys. zł. Przyczyną przedawnienia było nierzetelne prowadzenie postępowania przez radcę prawnego (został zwolniony z pracy) oraz niepodjęcie przez pracownika Urzędu stosownych działań po zwrocie pozwu przez sąd. Ustalono, że wobec dłużników Biuro Prawne Urzędu wносиło sprawy do sądu w czasie od kilku dni do ponad siedmiu miesięcy od otrzymania informacji z komórek organizacyjnych Urzędu, a w pięciu przypadkach Biuro nie przekazało do komórki egzekucyjnej sądowych nakazów zapłaty z lat 2004-2008 na łączną 33,0 tys. zł.

⁹⁴ Bydgoszcz, Jaworzno, Łódź.

⁹⁵ Decyzja kierownika Urzędu Rejonowego w Bydgoszczy z dnia 2 grudnia 1998 r. Nr G.II.7224-2-13/53/98.

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niedochodzenie należności Skarbu Państwa albo dopuszczenie do przedawnienia takiej należności, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie NIK, mało skuteczna i opieszala windykacja należnych zobowiązań dłużników była między innymi wynikiem niewystarczającego monitorowania terminowości wpłat, nieskutecznej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów odpowiedzialnymi za gospodarowanie mieniem. Brak skutecznych działań w tym zakresie, wobec faktu, że znacząca część dłużników zalega z uregulowaniem zobowiązań przez okres wielu miesięcy, zwiększa zagrożenie przedawnienia należności Skarbu Państwa.

NIK ustaliła, że w sześciu⁹⁶ z siedmiu objętych kontrolą miastach na prawach powiatu Prezydenci, na wnioski dłużników, dokonali w 2009 r. umorzeń, odroczeń terminu spłaty należności oraz rozłożenia należności na raty dla 57 podmiotów w łącznej kwocie 3 056,0 tys. zł. Ustalono, że Prezydent Miasta Bydgoszczy w przypadku trzech podmiotów dokonał umorzenia na kwotę 11,2 tys. zł na podstawie (obowiązującej do 1 grudnia 2008 r.) art. 16 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁹⁷, a w jednym przypadku na wniosek osoby prawnej⁹⁸ rozłożył na raty należność (162,0 tys. zł) z tytułu użytkowania wieczystego, pomimo że wniosek wpłynął do Urzędu Miasta w Bydgoszczy w dniu, w którym upływał termin płatności tej należności. Działaniem tym naruszył art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku pozostałych 53 podmiotów, Prezydenci miast dokonali rozłożenia na raty należności (18 podmiotom na kwotę 369,1 tys. zł) oraz odroczenia terminu płatności (35 podmiotom na kwotę 2 675,8 tys. zł) zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie art. 42 ust. 3 i 4 u.f.p. oraz z na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁹⁹.

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie przekazywali kontrolowanym miastom na prawach powiatu informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji oraz innych zadań zleconych

⁹⁶ Bydgoszcz, Łódź, Elbląg, Siedlce, Jelenia Góra, Gorzów Wielkopolski.

⁹⁷ Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm. – została uchylona z dniem 1 grudnia 2008 r.

⁹⁸ Zakłady Chemiczne NITRO-CHEM S.A. w Bydgoszczy.

⁹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

ustawami w terminie określonym w § 3 ust. 3 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r. Stosownie do wymogów określonych w § 3 ust. 4 i 5 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, wojewodowie poinformowali miasta na prawach powiatu także o ostatecznych kwotach tych dochodów w szczególności: dział, rozdział, paragraf.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że prezydenci kontrolowanych miast, poza jednym przypadkiem, prawidłowo realizowali obowiązki związane z opracowaniem projektów i planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz terminowo informowali podległe jednostki organizacyjne o wysokościach dochodów budżetowych z tytułu realizacji powyższych zadań. Ustalono, że Prezydent Miasta Bydgoszczy nie opracował dla Miasta projektu planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz nie przekazał jednostkom organizacyjnym informacji wynikających z tego planu czym naruszył § 4 ust. 2-5 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r. Ponadto, nie opracowano dla Urzędu Miasta planu finansowego zadań zleconych oraz nie przekazano, po otrzymaniu od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, informacji o kwotach dochodów i wydatków dwóm jednostkom organizacyjnym¹⁰⁰, co było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1-3 ww. rozporządzenia.

Prezydenci dwóch kontrolowanych miast¹⁰¹ nie wywiązali się z określonego w § 6 ust. 4 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r. obowiązku przekazania planów finansowych jednostek organizacyjnych właściwemu wojewodzie, a Prezydent Miasta Łodzi przekazał takie plany 34 dni po terminie w stosunku do terminu wskazanego w powyższym przepisie.

NIK ustaliła, że prezydenci kontrolowanych miast, poza jednym przypadkiem¹⁰², pobrane dochody należne budżetowi państwa terminowo przekazywali na rachunek bieżący właściwego wojewody.

W kontrolowanych miastach na prawach powiatu sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego zostały sporządzone terminowo, a dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją

¹⁰⁰ Dotyczyło to Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy i Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy.

¹⁰¹ Bydgoszczy i Gorzowa Wielkopolskiego.

¹⁰² Prezydent Miasta Elbląga pobrane dochody w łącznej kwocie 2,5 tys. zł (wraz z należnymi odsetkami) odprowadził z jednodniowym opóźnieniem, czym naruszył postanowienia § 8 ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 24 lipca 2006 r.

księgową. NIK stwierdziła, że w Urzędzie Miasta Łodzi brak było jednolitych zasad księgowania zasądzonych należności, w tym odsetek za zwłokę. Powyższe spowodowało, że badane odsetki w łącznej wysokości 52,2 tys. zł zostały zaksięgowane w części jako należności głównie (w § 0470) oraz w części jako odsetki (w § 0920).

3.3.2.4. Realizacja zadań finansowanych z dotacji oraz realizacja dochodów należnych budżetowi państwa przez gminy¹⁰³

Wykorzystanie dotacji przez gminy

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami

Objęte kontrolą gminy (50)¹⁰⁴ otrzymały w 2009 r. z budżetu państwa dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami w łącznej kwocie 208 090,2 tys. zł. Gminy wydatkowały 199 959,5 tys. zł, co stanowiło 96,1% środków otrzymanych oraz 96,0% wykonania roku 2008. Dotacje przeznaczone były na sfinansowanie zadań w 13 działach klasyfikacji budżetowej, w tym:

- w dziale 852 – Pomoc społeczna – 176 901,7 tys. zł (88,5% ogółu dotacji), głównie na zasiłki rodzinne z dodatkami, zasiłki i świadczenia pielęgnacyjne, fundusz alimentacyjny, zapomogi z tytułu urodzenia dziecka oraz koszty związane z wypłatą świadczeń rodzinnych (161 617,6 tys. zł), a także zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (6 347,6 tys. zł),
- w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo – 15 789,6 tys. zł (7,9% ogółu dotacji) na zwrot producentom rolnym części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego.

Kwoty niewykorzystanych i zwróconych dotacji dotyczyły przede wszystkim zadań realizowanych w ramach świadczeń z pomocy społecznej (m.in. dotacje na zasiłki i świadczenia pielęgnacyjne, środki na finansowanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz przeznaczone na obsługę kosztów związanych z wypłatą świadczeń rodzinnych, a także środki związane z wypłatą zasiłków i pomocy w naturze). Kontrolowane jednostki dokonywały zwrotów niewykorzystanych kwot

¹⁰³ Bez miast na prawach powiatu.

¹⁰⁴ NIK objęła kontrolą łącznie 52 gminy, przy czym w dwóch gminach (Nowa Słupia i Brańszczyk) kontrolę przeprowadzono tylko w zakresie wykorzystania środków z pożyczki z Banku Światowego na finansowanie zadań określonych w Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW).

dotacji w terminie określonym w art. 144 ust. 1 u.f.p., z wyjątkiem czterech gmin¹⁰⁵, które zwróciły po terminie łącznie 5,3 tys. zł, np.:

W gminie Zabór wskutek błędu rachunkowego wnioskowana przez Urząd kwota dotacji była wyższa o 3,5 tys. zł niż faktyczne zapotrzebowanie. Kwotę tę zwrócono na rachunek Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego dopiero po upływie 80 dni od wymaganego terminu, bez naliczania odsetek (0,1 tys. zł), co stanowiło naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r. Nieterminowe rozliczenie dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

NIK objęła badaniem wydatki kontrolowanych gmin w łącznej kwocie 205 228,7 tys. zł, w tym z dotacji celowych z budżetu państwa w kwocie 141 408,6 tys. zł. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych wyniosła łącznie 8 835,4 tys. zł (4,3% ogółu badanych wydatków), w tym kwota 3 402,9 tys. zł dotyczyła dotacji.

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono wykorzystania dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem¹⁰⁶. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że gminy dofinansowały środkami z dochodów własnych realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami łączną kwotą 4 348,4 tys. zł, tj. 2,2% ogółu dotacji wydatkowanych na ten cel oraz środkami pozyskanymi z innych źródeł na łączną kwotę 359,7 tys. zł. Kontrolowane gminy dofinansowywały głównie wydatki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej (2 289,6 tys. zł) oraz zadania realizowane w ramach pomocy społecznej (1 368 tys. zł). Ustalono, że otrzymane dotacje celowe nie zawsze pokrywały w pełni koszty wykonywania zadań, np. :

Gmina w Paczkowie dofinansowała realizację zleconych zadań łączną kwotą 293,8 tys. zł, m.in. na wynagrodzenia pracowników obsługujących zlecone zadania oraz wypłatę zasiłków i świadczeń w naturze dla osób poszkodowanych w wyniku powodzi w czerwcu 2009 r. Ustalono, że gmina nie wnioskuje do Wojewody o zwiększenie kwot dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

Gmina w Józefowie z własnych środków dofinansowała realizację zadań z zakresu administracji rządowej w łącznej kwocie 298,6 tys. zł głównie na wydawanie dowodów tożsamości, prowadzenie rejestru działalności gospodarczej, zmianę pokrycia dachu na budynku Środowiskowego Domu Samopomocy. Otrzymane środki z dotacji celowej nie pokryły poniesionych kosztów realizacji tych zadań.

Gminy w Skoczowie, Mikołowie, Myśliborzu i Nowym Dworze Gdańskim wydatkowały ze środków własnych łącznie 734,3 tys. zł na wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej.

¹⁰⁵ Osięciny, Prószków, Skaryszew, Zabór.

¹⁰⁶ Z wyjątkiem gminy Śrem, w której wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem kwotę 0,1 tys. zł na zakup oleju „Bioester” nieobjętego zwrotem podatku.

Szczegółową kontrolą objęto zadanie dotyczące zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Ustalono, że kontrolowane gminy składały do właściwego miejscowo wojewody wnioski o przekazanie dotacji celowej z zachowaniem terminów określonych w § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r., poza trzema przypadkami (Śrem, Radków, Szczucin). Wszystkie wnioski zawierały dane wymagane § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia.

NIK ustaliła, że weryfikacja wniosków o zwrot podatku akcyzowego składanych przez producentów rolnych, stanowiących podstawę wydania decyzji o zwrocie podatku akcyzowego, była realizowana przez pracowników części kontrolowanych urzędów gmin w sposób nierzetelny. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się głównie do braku staranności przy weryfikacji danych, które winien zawierać wniosek oraz w zakresie kompletności dokumentów dołączanych do tego wniosku. I tak, np.:

- w ośmiu gminach¹⁰⁷ wydawano decyzje na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów formalno-prawnych określonych w art. 6 ust. 2 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, tzn. nie zawierały danych identyfikacyjnych producenta rolnego (numerów PESEL lub dowodu osobistego, numeru NIP, numeru rachunku bankowego),
- w pięciu gminach¹⁰⁸ kwalifikowano do zwrotu wydatki ujęte w fakturach, które nie spełniały wymogu określonego w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, tj. nie stanowiły dowodów zakupu oleju napędowego w okresie 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku,
- w siedmiu gminach¹⁰⁹ do części wniosków załączone były kserokopie faktur, które nie zawierały, wymaganej art. 6 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego, adnotacji o terminie ich przyjęcia jak i zapisu, że dotyczą one zwrotu części podatku akcyzowego.

Ponadto, w czterech jednostkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu wypłaty lub zaniżeniu wypłaty zwrotu podatku akcyzowego w oparciu o nierzetelnie zweryfikowane wnioski. Dotyczyło to poniższych przypadków:

¹⁰⁷ Smołdzino, Prószków, Babiak, Koźminek, Radków, Pielgrzymka, Czerwieńsk, Zabór.

¹⁰⁸ Skoczów, Burzenin, Zabór, Jodłownik, Wińsko.

¹⁰⁹ Myślibórz, Sławno, Babiak, Zabór, Stopnica, Zabór, Czerwieńsk.

W gminach Skaryszew i Burzenin siedmiu producentom rolnym dokonano nienależnego zwrotu podatku w łącznej kwocie 1,1 tys. zł. W trakcie kontroli NIK wydano decyzje korygujące, w wyniku czego rolnicy zwrócili nienależne świadczenia. Natomiast w gminie Czerwieńsk zaniżono producentowi rolnemu należną kwotę zwrotu części podatku o 33 zł. Kwotę tę odrębną decyzją przekazano w trakcie kontroli NIK.

W gminie Zabór w 38 wnioskach o zwrot podatku akcyzowego (81% złożonych wniosków) deklarowane przez producentów rolnych powierzchnie posiadanych użytków rolnych różniły się od danych wynikających z ewidencji Urzędu, przy czym Urząd każdorazowo uznawał za właściwe dane deklarowane przez wnioskodawców (wyplacono ogółem 0,7 tys. zł więcej niż kwota należna obliczona na podstawie danych wynikających z ewidencji). Ustalono, że zadanie to zostało powierzone (na podstawie umowy o dzieło) osobie, która nie była pracownikiem Urzędu lecz Ośrodka Pomocy Społecznej w Zaborze. W świetle przepisów art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 1 i 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹⁰, wójt (organ administracyjny) wykonuje zadania przy pomocy pracowników urzędu, którzy ustawowo zobowiązani są m.in. do zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań, a przypadku naruszenia tych obowiązków mogą być pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej. W ocenie NIK, skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości wskazują brak właściwego nadzoru Wójta nad tą działalnością.

NIK ustaliła, że decyzje o zwrocie podatku akcyzowego, poza czterema przypadkami¹¹¹, były wydawane z zachowaniem 30-dniowego terminu określonego w art. 5 ust. 4 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego w produkcji rolnej. Powyższe decyzje zawierały na ogół wymagane informacje dla wnioskodawców. Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w sześciu gminach, m.in.:

- w gminie Śrem w 25 decyzjach (na 51 badanych) nie określono limitu zwrotu podatku, natomiast w czterech gminach¹¹² w 174 decyzjach (na 215 objętych kontrolą) nie zawarto informacji na temat części limitu pozostałego do wykorzystania, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego,
- w gminie Babiak w 21 decyzjach (z 70 badanych) o zwrocie podatku akcyzowego nie wskazano okresu, za który przyznany został zwrot podatku akcyzowego, a wpisy dotyczące ilości zakupionego paliwa nie odpowiadały stanowi faktycznemu.

¹¹⁰ Dz. U. nr 223, poz. 1458.

¹¹¹ Pionki, Magnuszew, Wińsko, Radków.

¹¹² Skoczów, Prószków, Koźminek, Wolin.

Stwierdzono, że w 20 gminach¹¹³ wystąpiły przypadki nieterminowego dokonania wypłat zwrotu podatku akcyzowego przyznanego na podstawie decyzji. Wynikało to z opóźnień w przekazywaniu środków dotacji przez właściwych wojewodów, natomiast w jednym przypadku (Józefów) spowodowane to było koniecznością wzywania producentów rolnych w celu wyjaśnienia niezgodności w danych podanych w oświadczeniach. Gminy Gromadka i Jedlicze, aby wywiązać się z terminów zwrotu podatku, dokonały wypłaty ze środków własnych.

W gminach Babiak i Wolin NIK stwierdziła wydatkowanie środków z dotacji w kwotach wyższych niż określone w planach finansowych. Zmian planów dokonywano już po zrealizowaniu wydatku. Stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Okresowe i roczne rozliczenie dotacji oraz okresowe i roczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji wypłat zwrotu podatku, za wyjątkiem ośmiu gmin¹¹⁴, były przekazywane właściwym wojewodom w terminach określonych w rozporządzeniu MRiRW z dnia 23 sierpnia 2006 r.

W 50 kontrolowanych urzędach gmin oraz podległych lub nadzorowanych jednostkach organizacyjnych przy udzielaniu i realizacji zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych dotacjami celowymi w większości przypadków przestrzegano zasad, form i trybów określonych ustawą Prawo zamówień publicznych. W toku kontroli 163 postępowań stwierdzono pojedyncze przypadki¹¹⁵ naruszenia przepisów ww. ustawy, m.in.:

W Gminie Rutki sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych (o którym mowa w art. 98 ust 2 ww. ustawy), na skutek przeoczenia pracownika urzędu odpowiedzialnego za zamówienia publiczne, przekazano Prezesowi UZP 18 dni po terminie.

W Gminie Mikołów w dwóch¹¹⁶ spośród czterech badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dofinansowywanych z dotacji stwierdzono brak należytej staranności przy określaniu przedmiotu zamówienia

¹¹³ Rutki, Chodecz, Osiećiny, Nowy Dwór Gdański, Smołdzino, Brusy, Józefów, Paczków, Koźminek, Jedlicze, Myślubórz, Sławno, Wolin, Grajewo, Michałowo, Burzenin, Pielgrzymka, Wińsko, Radków, Czerwieńsk.

¹¹⁴ Nowy Dwór Gdański, Ćmielów, Szczucin, Radków, Smołdzino, Stopnica, Skaryszew, Czerwieńsk.

¹¹⁵ W Urzędach Gmin w: Rutkach, Brusach, Mikołowie, Stopnicach, Józefowie, Paczkowie, Kępnie, Śremie, Koźminku, Wińsku, Radkowie.

¹¹⁶ Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla inwestycji „Budowa Centrum Edukacji Przyrodniczej i Ekologicznej Śląskiego Ogrodu Botanicznego w Mikołowie” oraz Budowa kompleksu sportowego przy ul. Zawilców w Mikołowie „Moje boisko Orlik 2012”.

w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), czego wynikiem było złożenie przez wykonawców protestów. Protesty uznano za zasadne, co skutkowało modyfikacją SIWZ.

W Gminie Paczków, Burmistrz w zarządzeniach powołujących skład komisji przetargowych (we wszystkich 5 badanych postępowaniach) nie określał funkcji przewodniczącego komisji, pomimo, że regulamin pracy komisji przetargowej przewidywał taką funkcję. W protokole ZP-2/PN sporządzonym do postępowania ZP.34/341/5/2009 nie ujęto jednego wykonawcy wykluczonego z postępowania, pomimo, że był on ujęty jako wykluczony na druku ZP-18. W protokole ZP-22 do postępowania ZP.34/341/8/2009 brak było podpisów kierownika zamawiającego (Burmistrza). W przypadku trzech postępowań¹¹⁷ zabezpieczenie należytego wykonania umowy znajdowało się w aktach sprawy w formie gwarancji ubezpieczeniowych, jednakże nie posiadały one daty ich złożenia w urzędzie. W związku z tym nie było możliwe ustalenie czy ww. gwarancje zostały złożone przed podpisaniem umowy o udzielenie zamówienia.

W Gminie Kępno w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania „Przebudowa ul. Słonecznej – I etap realizacji trasy śródmiejskiej w Kępnie” wadium określone zostało na kwotę 50 tys. zł, podczas gdy z prawidłowego wyliczenia wynikała kwota 41,7 tys. zł (tj. 3% wartości zamówienia zgodnie z art. 45 ust. 4 ww.) Ustalono również, że Urząd przewidywał przy udzielaniu zamówienia na realizację zadania, udzielenie zamówienia uzupełniającego, ale wbrew art. 32 ust. 2. ustawy nie określał jego wartości. Analogiczna nieprawidłowość dotyczyła również zamówienia „Przebudowa chodników na osiedlu Mściwoja w Kępnie - I etap”. Nieprawidłowości stwierdzono również przy ustalaniu wartości zamówienia na realizację inwestycji „Przebudowa drogi gminnej w Osinach”. Wartość ta została ustalona w kwocie brutto, tj. niezgodnie z art. 32 ust. 1 ww. ustawy. Umowa na realizację tego zamówienia została zawarta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyborze oferty, a więc z naruszeniem art. 94 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto, ujęta w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych wartość oraz liczba postępowań nie była zgodna z danymi wynikającymi z umów. Korekta nierzetelnie sporządzonego sprawozdania nastąpiła dopiero w trakcie kontroli NIK.

W Gminie Śrem w jednym na pięć badanych postępowań nie uwzględniono przy ustalaniu wartości przedmiotu zamówienia zamówień uzupełniających przewidzianych w SIWZ, co było niezgodne z wymogiem art. 32 ust. 3 ww. ustawy. W przypadku dwóch zamówień nie został zachowany warunek niezwłoczności w zakresie przekazywania do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (art. 95 ust. 1 ww. ustawy). W trzech badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia zastrzeżenia NIK budziła rzetelność oceny wymaganych w SIWZ warunków udziału w przetargach trzech oferentów (jednego w każdym postępowaniu). Dotyczyły one: posiadania w banku środków finansowych, zdolności kredytowej oraz udokumentowania wykonania wymaganej ilości określonych robót budowlanych.

W Gminie Wińsko w jednym na pięć badanych postępowań wbrew zapisom art. 45 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych wymagano wniesienia wadium w kwocie 15 tys. zł (3,2% oszacowanej wartości zamówienia). Działaniem tym przekroczono o 1,1 tys. zł maksymalną dozwoloną przepisami tej ustawy wysokość wnoszonego wadium.

Dotacje rozwojowe

Spośród 50 gmin objętych kontrolą, 45 jednostek realizowało projekty w ramach programów operacyjnych¹¹⁸. Zrealizowane w 2009 r. wydatki z dotacji rozwojowych wyniosły 48 674,1 tys. zł, co stanowiło 99,7% środków otrzymanych. Wydatki

¹¹⁷ Postępowania nr.: ZP.34/341/5/2009, ZP.34/341/11/2009, ZP.34/341/12/2009.

¹¹⁸ Gminy: Koźminek, Skaryszew, Żelechów, Pionki, Zaborów - nie realizowały żadnego projektu w ramach programów operacyjnych.

zostały poniesione głównie na realizację 42 projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (37 295,8 tys. zł), 55 projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (8 494,0 tys. zł) oraz 11 projektów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (192,0 tys. zł). Wkład własny gmin na realizację ww. projektów wyniósł 21 013,8 tys. zł. NIK objęła kontrolą 63 projekty, na które poniesiono wydatki z dotacji rozwojowych w kwocie 34 602,0 tys. zł. (tj. 67,0% wydatków z tych dotacji). Ustalenia kontroli NIK, wskazują, że kontrolowane gminy wykorzystywały otrzymane dotacje rozwojowe w sposób prawidłowy, zgodnie z ich przeznaczeniem.

W dwóch jednostkach stwierdzono opóźnienia w realizacji projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013:

W Urzędzie Miejskim w Skoczowie stwierdzono, że projekt „Budowa przedszkola publicznego w Ochabach” realizowano z opóźnieniem w odniesieniu do harmonogramu rzeczowo-finansowego. Z wydatków zaplanowanych na 2009 r. zrealizowano 81,0% wydatków. Ponadto dwóch innych projektów „Przebudowa ciągu komunikacyjnego” i „Centrum Miejskie Integrator” w zakresie robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego w ogóle nie zrealizowano, pomimo, że zaplanowano na nie wydatki, które stanowiły odpowiednio 28,9% i 50,1% całkowitych kosztów inwestycji. Przyczyną opóźnienia był długi okres jaki upłynął od dnia złożenia przez Gminę wniosków do dnia podpisania umów o dofinansowanie (w obu przypadkach około pięciu miesięcy).

W Urzędzie Miasta Mikołowa, stwierdzono opóźnienie realizacji dwóch projektów „Rozbudowa Centrum Edukacji Przyrodniczej i Ekologicznej Śląskiego Ogrodu Botanicznego w Mikołowie” oraz „Rekultywacja składowiska odpadów komunalnych w Mikołowie” w odniesieniu do harmonogramu rzeczowo-finansowego. Do końca 2009 r. wydatkowano 1,0% wartości tych projektów, podczas gdy zgodnie z ww. harmonogramami należało wydać odpowiedni 19,8% i 34,4%. Powyższe spowodowane było podpisaniem umów odpowiednio w sierpniu i listopadzie 2009 r., tj. po upływie siedmiu i dziewięciu miesięcy od złożenia wniosku.

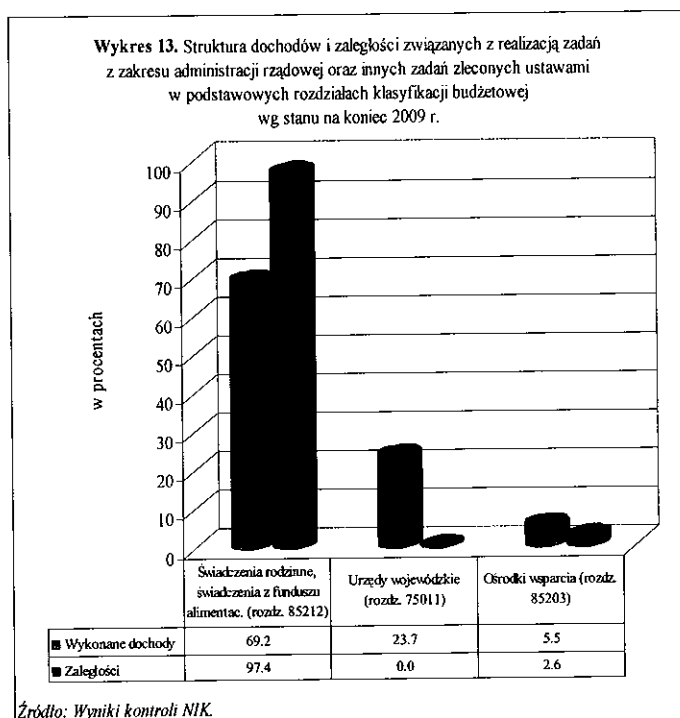
Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

Ustalony przez dysponentów części budżetu państwa, dla 50 objętych kontrolą gmin, dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 1 789,3 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 4 010,0 tys. zł, tj. 224,1% kwoty planowanej. Kwota odprowadzonych dochodów do budżetu państwa wyniosła łącznie 2 766,1 tys. zł (69,0% ogółu wykonanych dochodów). Niedoszacowanie planowanych dochodów dotyczyło głównie dochodów z tytułu zwrotu przez dłużników należności świadczeń

wypłaconych z funduszu alimentacyjnego (w tym zaliczek alimentacyjnych¹¹⁹). Zaplanowano je w kwocie 540,1 tys. zł, a uzyskano kwotę ponad pięciokrotnie wyższą niż planowano. NIK już kolejny rok zwraca uwagę na potrzebę dokładniejszego planowania tych dochodów bowiem ich niedoszacowanie, w przekazywanych gminom planach przez wojewodów, może niekorzystnie wpływać na motywowanie organów gmin do podejmowania działań poprawiających skuteczność komorniczej egzekucji tych należności od dłużników alimentacyjnych.

W strukturze zrealizowanych w 2009 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85212 Świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 2 773,9 tys. zł (69,2% dochodów ogółem) oraz rozdział 85203 Ośrodki wsparcia – 221,0 tys. zł (5,5% dochodów ogółem),
- 750 – Administracja publiczna, rozdział 75011 Urzędy wojewódzkie – 949,6 tys. zł (23,7% dochodów ogółem).



W ramach rozdziałów 85212 i 85203 najwyższe dochody zrealizowano z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych (§ 0970) – 2 994,9 tys. zł (82,9% dochodów tego rozdziału), w tym m.in. zwrotu przez dłużników alimentacyjnych należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i spłat zaliczek alimentacyjnych. W przypadku rozdziału 75011 najwyższe dochody uzyskano z tytułu opłat za wydawanie dowodów osobistych oraz różnych opłat (§ 0690) – 761,7 tys. zł (80,2% dochodów tego rozdziału).

¹¹⁹ Dotyczy zaliczek alimentacyjnych, które były wypłacone w oparciu o przepisy ustawy uchylonej z dniem 1 grudnia 2008 r.

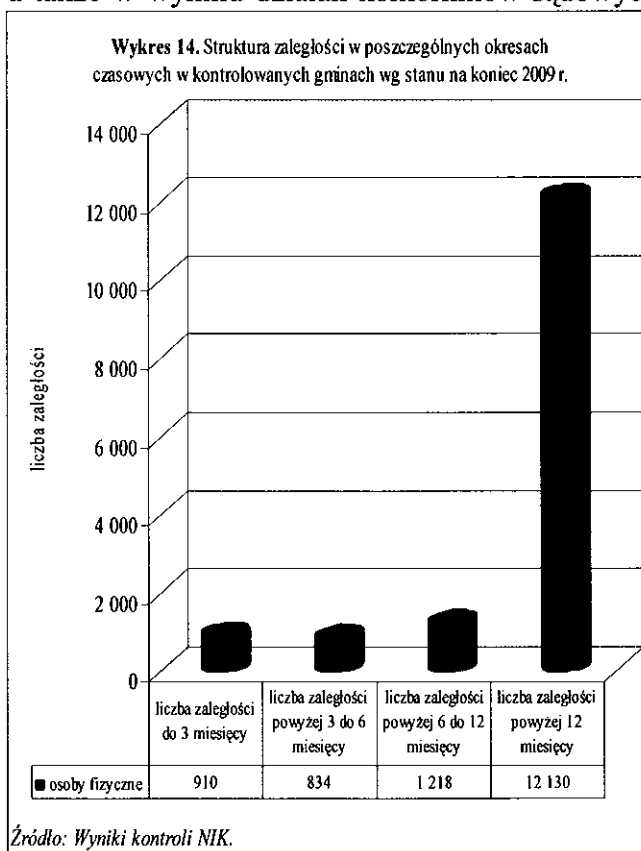
Na koniec 2009 r. w kontrolowanych gminach, należności pozostałe do zapłaty związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, wynosiły ogółem 49 770,7 tys. zł, w tym zaległości 45 730,2 tys. zł. Największe zaległości dotyczyły należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych (44 525,6 tys. zł, tj. 97,4% ogółu zaległości).

Ustalono, że na koniec 2009 r. zalegających z wpłatą należności było 7 837 osób fizycznych. W wyniku działań windykacyjnych prowadzonych przez pracowników urzędów kontrolowanych gmin i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, a także w wyniku działań komorników sądowych wyegzekwowano w 2009 r. łącznie 940,1 tys. zł (z roku 2009 i z lat poprzednich), tj. 2,1% zaległości na koniec 2009 r.

Zaległości wystąpiły we wszystkich kontrolowanych gminach. Najwięcej było zaległości powyżej 12 miesięcy – 12 130 zaległości (80,4% ogółu zaległości) oraz powyżej sześciu do 12 miesięcy – 1 218 zaległości (8,1% ogółu zaległości). W zdecydowanej większości były to zaległości

dłużników alimentacyjnych, których należności podlegają egzekucji komorniczej.

Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów, objęto łącznie należności od 1 003 osób fizycznych (12,7% ogółu dłużników) zalegających z uiszczaniem należności na łączną kwotę 12 257,2 tys. zł (26,8% ogółu zaległości). Ustalono, że niska skuteczność egzekucji komorniczej w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych z tytułu zwrotu przez dłużników alimentacyjnych wypłaconych zaliczek i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wystąpiła prawie we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Stwierdzono, że działania windykacyjne prowadzono nieskutecznie, np.



W Gminie Magnuszew działania windykacyjne były opieszale, bowiem nie wysyłano upomnień oraz nie wystawiano tytułów wykonawczych, czym naruszono art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Decyzje, w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wystawiano od 78 do 123 dni po zakończeniu okresu świadczeniowego¹²⁰. Nie aktualizowano również odsetek od należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych (świadczeń z funduszu alimentacyjnego), czym naruszono § 7 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. Ponadto, ustalono że w stosunku do dłużnika alimentacyjnego zalegającego na kwotę 2,0 tys. zł od września 2006 r. nie podjęto żadnych działań.

W sześciu gminach¹²¹ stwierdzono opóźnienia lub zaniechanie wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego, czym naruszono art. 27 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Nieustalenie należności z tego tytułu wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

NIK zwraca uwagę, że pomimo wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w ustawowe możliwości dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych, jednostki te nie wykorzystywały wszystkich dostępnych narzędzi. Stwierdzono, że nie przeprowadzano wywiadów alimentacyjnych, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika (art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), nie zobowiązywano dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo poszukujący pracy, a także nie informowano urzędów pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej takiego dłużnika (art. 5 ust. 2 i 3 ww. ustawy).

W 11 gminach¹²² wójtowie (burmistrzowie lub upoważnieni kierownicy podległych jednostek organizacyjnych) w oparciu o wnioski wierzycieli (15) wydali, na podstawie art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹²³ oraz na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, decyzje o umorzeniu lub wygaszeniu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych lub świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego (zaliczek alimentacyjnych). Łączna kwota umorzonych świadczeń (lub zaliczek alimentacyjnych) wyniosła 131,9 tys. zł, z tego 88,4 tys. zł dotyczyło wygaszenia należności z powodu śmierci dłużnika alimentacyjnego. NIK stwierdziła,

¹²⁰ Zakończenie okresu świadczeniowego ustalono na 30 września 2009 r.

¹²¹ Gminy: Wolin, Kobyłka, Żelechów, Nasielsk, Gromadka, Zabór.

¹²² Gminy: Nowy Dwór Gdański, Smołdzino, Lubliniec, Pawłowo, Krzywda, Paczków, Babiak, Jedlicze, Wolin, Żelechów, Ożarów Mazowiecki.

¹²³ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

że w pięciu gminach¹²⁴ dokonywano rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności należności z tytułu świadczeń rodzinnych lub z funduszu alimentacyjnego (lub zaliczek alimentacyjnych) w odniesieniu się do 19 dłużników, których łączna kwota zadłużenia wynosiła 42,2 tys. zł. Ustalono, że we wszystkich stwierdzonych przypadkach zachodziły szczególne okoliczności uzasadnione sytuacją rodziny.

Z ustaleń kontroli wynika, że właściwi wojewodowie, poza 19 przypadkami, przekazywali gminom informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w terminie określonym w § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. Ponadto, stosownie do wymogów określonych w § 3 ust. 4 i 5 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali (poza 22 przypadkami) gminy o ostatecznych kwotach tych dochodów. Informacje o kwotach dochodów zostały przekazane, poza jednym przypadkiem, w szczególowości: dział, rozdział, paragraf. Wojewoda Zachodniopomorski ograniczył dane do działu i rozdziału, czym naruszył § 3 ust. 5 ww. rozporządzenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 27 z 50 objętych badaniem gmin (tj. ponad 54,0%) wystąpiły uchybienia bądź nieprawidłowości w zakresie opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz informowania podległych jednostek organizacyjnych o wysokościach dochodów budżetowych z tytułu realizacji powyższych zadań. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nieopracowania w sześciu gminach¹²⁵ projektu planu finansowego obejmującego kwoty dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r.,
- niedokonania w 13 gminach¹²⁶ podziału, w projektach planów finansowych, planowanych kwot dochodów na dochody, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa i na dochody własne, a w dziewięciu gminach projekty te nie zostały

¹²⁴ Gminy: Żelechów, Pionki, Ożarów Mazowiecki, Lubliniec, Mikołów.

¹²⁵ Osięciny, Szczucin, Kępno, Radomyśl, Zabór, Jedlicze.

¹²⁶ Michałowo, Osięciny, Brusy, Szczucin, Rzaśnia, Kępno, Babiak, Jedlicze, Radomyśl Wielki, Wolin, Zabór, Smoldzino, Grajewo.

sporządzano w wymaganej szczegółowości (dział, rozdział, paragraf), co było niezgodne z § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r.,

- niedopełnienia przez wójtów (burmistrzów) sześciu gmin¹²⁷ obowiązku poinformowania jednostek organizacyjnych gminy o kwotach dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, a w kolejnych czterech gminach¹²⁸ przekazano informacje bez wymaganej szczegółowości (dział, rozdział, paragraf), co było niezgodne z § 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r.,
- nieopracowania w sześciu gminach¹²⁹ przez podległe jednostki organizacyjne projektów planów finansowych, a w kolejnych sześciu gminach¹³⁰ opracowane przez podległe jednostki projekty planów finansowych nie uwzględniały kwot dochodów jak i źródeł ich powstania, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r.,
- niedopracowania w pięciu gminach¹³¹ planu finansowego obejmującego kwoty dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, czym naruszono § 4 ust. 5 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r.,
- nieprzekazania przez 11 gmin¹³² planów finansowych właściwym dysponentom części budżetowych oraz przekazania przez siedem gmin¹³³ ww. planów z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 32 dni w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 4 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r.

NIK ustaliła, że w 32 gminach (z 50 objętych kontrolą), pobrane dochody należne budżetowi państwa w łącznej kwocie 309,6 tys. zł nieterminowo przekazywano na rachunek bieżący właściwego wojewody, czym naruszono § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia z dnia 24 lipca 2006 r. Opóźnienia w przekazywaniu dochodów wynosiły od jednego do 304 dni, co skutkowało zapłatą odsetek w łącznej kwocie 1,2 tys. zł, najczęściej w trakcie kontroli NIK.

¹²⁷ Osiećciny, Smóldzino, Jodłownik, Szczucin, Babiak, Zabór.

¹²⁸ Michałowo, Rzaśnia, Jedlicze, Kobyłka,

¹²⁹ Osiećciny, Smóldzino, Rzaśnia, Babiak, Gromadka, Zabór.

¹³⁰ Michałowo, Szczucin, Śrem, Jedlicze, Radomyśl Wielki, Czerwieńsk.

¹³¹ Osiećciny, Śrem, Babiak, Zabór, Czerwieńsk.

¹³² Grajewo, Osiećciny, Brusy, Działdowo, Kętrzyn, Pruszków, Babiak, Radomyśl Wielki, Nasielsk, Zabór, Czerwieńsk.

¹³³ Smóldzino, Dorohusk, Józefów, Śrem, Kołaczyce, Kobyłka, Ożarów Mazowiecki.

W myśl art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieterminowe przekazywanie dochodów należnych Skarbowi Państwa stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

NIK ustaliła, że kontrolowane gminy terminowo sporządzały sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. Zastrzeżenia NIK co do rzetelności opracowanych sprawozdań zbiorczych lub jednostkowych Rb-27ZZ dotyczyły 10 gmin¹³⁴ z 50 objętych badaniem, np.:

Gmina Mikołów w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27ZZ za 2009 r. nie wykazała w § 0920 kwot odsetek, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozdziału nr 2, załącznika nr 34 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Odsetki wykazano łącznie z kwotą należności głównej. W trakcie kontroli NIK, dokonano stosownej korekty sprawozdania.

Gmina Kępno w sprawozdaniach zbiorczych Rb-27ZZ błędnie ujęła w § 0970 (wpływy z różnych dochodów) sumy dochodów wykazanych sprawozdaniach jednostkowych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kępnie w §§ 0920 i 0970, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Łączna kwota tych rozbieżności (zawyżenie lub zaniecenie) wyniosła 78,7 tys. zł. Ponadto, w sprawozdaniu Rb-27ZZ za II kwartał 2009 r. wykazano dane zaniżone w stosunku do danych wynikających z ewidencji księgowej o kwotę 0,1 tys. zł, co było niezgodne z dyspozycją § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Gmina Czerwieńsk przy sporządzaniu zbiorczych sprawozdań Rb-27ZZ za każdy kwartał 2009 r. przyjmowała za podstawę, w zakresie należności i zaległości dłużników alimentacyjnych, kwoty przekazywane „informacyjnie” przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czerwieńsku (OPS), zamiast dane wynikające z ewidencji księgowej. Dopiero w trakcie kontroli NIK, burmistrz powołał zespół kontrolny, który ustalił prawidłową wielkość należności OPS na koniec 2009 r. Wyniosły one 1 371,9 tys. zł i były o 325,3 tys. zł wyższe niż wykazane przez Urząd Gminy w sprawozdaniu zbiorczym za 2009 r. Skorygowane sprawozdania zostały przesłane do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

Ponadto NIK ustaliła, że wójt gminy Czerwieńsk oraz kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Czerwieńsku nie sporządzili w 2009 r. jednostkowych sprawozdań kwartalnych Rb-27ZZ dla Urzędu i Ośrodka, co stanowiło naruszenie § 4 pkt 2 lit. b rozporządzenia MF sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Wpływ na powstanie powyższych nieprawidłowości miały, w ocenie NIK, stwierdzone w trakcie kontroli przypadki braku w procedurach kontroli wewnętrznej zapisów odnoszących się do pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (13 z 50 objętych kontrolą gmin), nieuwzględniania w procedurach standardów wymaganych art. 47 u.f.p. (Gmina Rząśnia)

¹³⁴ Gminy: Grajewo, Chodecz, Mikołów, Szczucin, Kępno, Babiak, Wolin, Żelechów, Pielgrzymka, Czerwieńsk.

braku procedur udzielania zamówień publicznych wymaganych art. 47 ust. 3 u.f.p. (w gminach Czerwieńsk i Brusy). Ponadto, w sześciu gminach¹³⁵ nie wywiązano się z obowiązku wprowadzenia w 2009 r. audytu wewnętrznego, czym naruszono art. 49 ust. 2 u.f.p. Najczęściej tłumaczono ten fakt brakiem kandydatów do pracy na stanowisku audytora wewnętrznego.

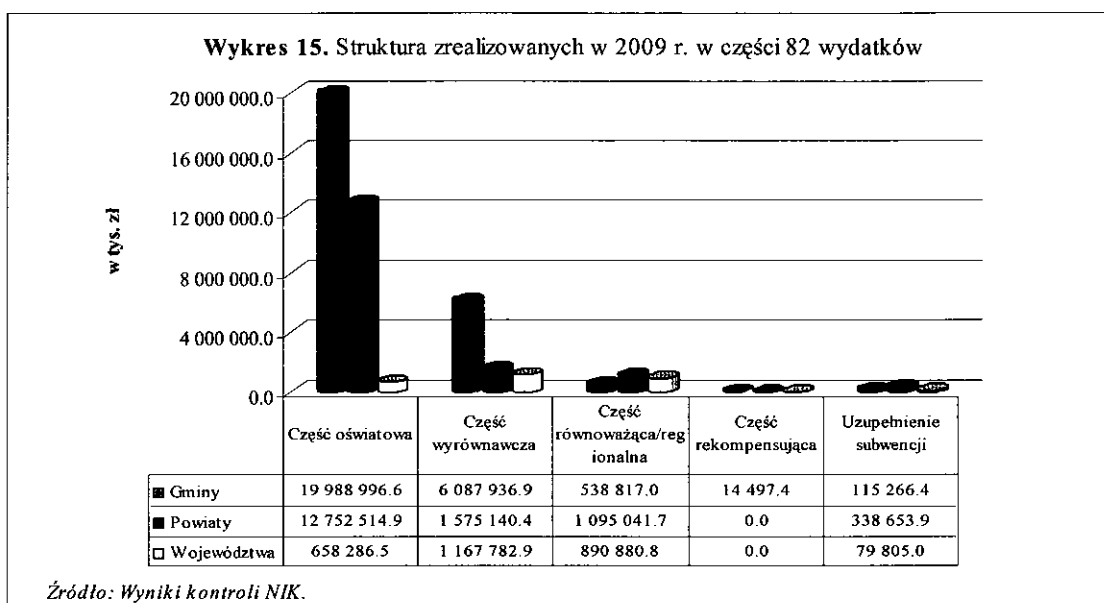
3.3.3. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie budżetowej na rok 2009 ustalano wydatki w części 82 – Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 45 320 111,0 tys. zł. Ze względu na niższą od zaplanowanej realizację wydatków, Minister Finansów wprowadził blokadę środków w wysokości 16 372,6 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 45 303 620,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2008 r. (40 667 432,3 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2009 r. stanowiły 111,4%.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że subwencje były przekazywane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości wynikającej z odpowiednich decyzji i z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ogółem w 2009 r. gminom przekazano kwotę 26 745 514,4 tys. zł, powiatom 15 761 351,0 tys. zł, natomiast samorządom województw 2 796 755,2 tys. zł. Największy udział w przekazanej jednostkom samorządu terytorialnego subwencji ogólnej miała część oświatowa (33 399 798,0 tys. zł, tj. 73,7%) oraz część wyrównawcza (8 830 860,2 tys. zł, tj. 19,5%).

¹³⁵ Gminy: Brusy, Lubliniec, Żabno, Kępno, Śrem, Nasielsk.



Część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75801) w ustawie budżetowej na 2009 rok ustalono na kwotę 33 399 798,0 tys. zł. Kwoty dla poszczególnych gmin, powiatów i samorządów województw, stosownie do obowiązujących przepisów, zostały wyliczone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Łącznie, z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w 2009 r. gminom przekazano kwotę 19 988 996,6 tys. zł, powiatom 12 752 514,9 tys. zł, a samorządom województw 658 286,5 tys. zł.

Rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej na 2009 r. w kwocie 200 400,7 tys. zł w trakcie roku budżetowego uległa zwiększeniu do kwoty 240 208,3 tys. zł. Minister Finansów dokonywał podziału ww. kwoty na wnioski Ministra Edukacji Narodowej, w oparciu o kryteria przyjęte przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Środki te zostały przyznane jednostkom samorządu terytorialnego m.in. na:

- dofinansowanie remontów bieżących – w wysokości 71 492,9 tys. zł, co stanowiło 29,8% rozdzielonej kwoty,
- dofinansowanie wydatków z tytułu odpraw dla zwalnianych nauczycieli – w wysokości 48 026,1 tys. zł, co stanowiło 20,0% rozdzielonej kwoty,
- dofinansowanie wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne – w wysokości 38 675,0 tys. zł, co stanowiło 16,1% rozdzielonej kwoty.

Z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej gminy otrzymały łącznie kwotę 153 051,0 tys. zł, powiaty 83 653,0 tys. zł, zaś województwa 3 504,3 tys. zł.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75807) na 2009 r. została określona w ustawie budżetowej w wysokości 6 118 976,0 tys. zł, która to kwota w wyniku dokonanych przeniesień została zmniejszona do wysokości 6 088 053,4 tys. zł. W 2009 r. 2 175 gminom z ww. tytułu przekazano środki w wysokości 6 087 936,9 tys. zł¹³⁶.

W wyniku korekt kwot należnych gminom za 2009 r., część wyrównawcza subwencji ogólnej została zmniejszona 110 gminom o kwotę 9 017,5 tys. zł¹³⁷, która zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., powiększyła rezerwę subwencji ogólnej.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75803) została zaplanowana w kwocie 1 575 141,0 tys. zł i w całości przekazana 314 jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym zadania powiatowe.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw (rozdział 75804), została zaplanowana w kwocie 1 167 783,0 tys. zł i w całości przekazana 15 samorządom województw.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75831) została zaplanowana w ustawie budżetowej w wysokości 716 114,0 tys. zł (w wysokości wpłat gmin). W ciągu roku 2009 została ona *per saldo* zmniejszona do kwoty 538 817,2 tys. zł (zwiększenie z kwoty uzupełniającej części wyrównawczej dla gmin - zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t. - o 21 905,1 tys. zł, zmniejszenie z tytułu korekt dla trzech gmin o 47,0 tys. zł oraz zmniejszenie o nierozdysponowaną kwotę 199 154,9 tys. zł¹³⁸), którą w całości przekazano 1 675 gminom.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75832) w ustawie budżetowej została zaplanowana w kwocie 1 095 042,0 tys. zł (w wysokości wpłat powiatów) i w całości przekazana 377 jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym zadania powiatowe.

¹³⁶ Różnica między planem po zmianach a wykonaniem w wysokości 116,5 tys. dotyczyła: zmiany ostatecznej kwoty części wyrównawczej dla siedmiu gmin w wyniku korekty bazy danych o dochodach podatkowych gmin za 2007 r. (113,2 tys. zł), zwrotu nienależnie uzyskanej w 2009 r. subwencji przez Miasto i Gminę Lipiany (2,4 tys. zł) oraz zaokrąglenia do pełnych złotych (0,9 tys. zł).

¹³⁷ Kwota 21 905,1 tys. zł z kwoty uzupełniającej zwiększyła część równoważącą subwencji dla gmin.

¹³⁸ Kwoty 47,0 tys. zł oraz 199 154,9 tys. zł zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. zwiększyły rezerwę subwencji ogólnej.

Część regionalna subwencji ogólnej dla województw (rozdział 75833) w ustawie budżetowej została zaplanowana w wysokości 890 881,0 tys. zł. (w wysokości wpłat samorządów województw) i w całości przekazana 16 samorządom województw.

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75802) czyli rezerwa subwencji ogólnej, utworzona na podstawie art. 26 ust 1 ustawy o dochodach j.s.t., zostało zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 325 506,0 tys. zł. Kwotę tę w całości rozdysponowano w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. transportu oraz reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z zapisami art. 26 ustawy o dochodach j.s.t.: na inwestycje na drogach publicznych, na remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami oraz na utrzymanie rzecznych przepraw promowych.

Ponadto, w trakcie realizacji budżetu, na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., utworzona została rezerwa w wysokości 208 219,4 tys. zł¹³⁹. Kwota ta w całości została rozdysponowana pomiędzy 710 gmin (115 266,5 tys. zł), 299 powiatów (42 952,9 tys. zł) oraz 16 województw (50 000,0 tys. zł) przez Ministra Finansów w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o przyjęte kryteria.

Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75805) z tytułu ubytku dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości¹⁴⁰ została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2009 r. w wysokości 30 870,0 tys. zł. Z kwoty tej 19 gminom przekazano 14 497,4 tys. zł. Ze względu na niższą od zaplanowanej realizację wydatków w tym rozdziale, Minister Finansów zablokował środki w kwocie 16 372,6 tys. zł.

Ustalono, że w sposób prawidłowy i celowy dokonano zmian w kwocie subwencji ogólnej oraz terminowo i w należytej wysokości przekazywano jednostkom samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych części subwencji ogólnej należne tym jednostkom środki.

¹³⁹ Powstała z korekt części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz nierozdysponowanej między jednostki samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

¹⁴⁰ Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek dokonano w sposób celowy w oparciu o wyniki przeprowadzonych w ubiegłych latach kontroli pod kątem wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego środków pochodzących z budżetu państwa oraz z budżetu Unii Europejskiej. Istotnymi parametrami, które uwzględniano przy doborze jednostek do kontroli były m.in. wielkość budżetu jednostki, w tym kwot otrzymanych dotacji, wielkość dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i zleconych ustawami, a także poziom zaangażowania w realizację projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej, tj. wartość projektów i stopień ich zaawansowania.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli¹⁴¹

W 128 objętych kontrolą NIK jednostkach kierownicy podpisali protokoły kontroli nie wnosząc zastrzeżeń do zawartych w nich ustaleń. Marszałek Województwa Podkarpackiego wniósł zastrzeżenia do protokołu kontroli. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez Komisję Odwoławczą Delegatury NIK w Rzeszowie Marszałek w dniu 1 czerwca 2010 r. podpisał protokół kontroli¹⁴².

W toku kontroli 61-krotnie zasięgnięto informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą na podstawie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK. Przesłuchano w charakterze świadka 12 osób. Natomiast w 29 objętych kontrolą jednostkach zorganizowano, na podstawie art. 58 ustawy o NIK, narady pokontrolne, podczas których omówiono nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 128 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez trzech kierowników

¹⁴¹ Dane według stanu na dzień 7 czerwca 2010 r.

¹⁴² Do dnia 7 czerwca 2010 r. ze względu na proces odwoławczy zakończony podpisaniem protokołu kontroli nie zostało skierowane wystąpienie pokontrolne.

skontrolowanych jednostek¹⁴³. Marszałek Województwa Lubelskiego złożył dwa zastrzeżenia, które pismem z dnia 4 maja 2010 r. wycofał. Marszałek Województwa Mazowieckiego wniósł zastrzeżenia do negatywnej oceny NIK, która odnosiła się do braku bieżącej weryfikacji rozliczeń liczby sprzedanych biletów ulgowych przez pracowników urzędu oraz nie wydania decyzji określającej zasady zwrotu dopłat do przewozów. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wniósł dwa zastrzeżenia, które dotyczyły nieterminowego przekazywania dotacji przewoźnikom do ulgowych przewozów oraz nieterminowego odprowadzenia na rachunek Wojewody Zachodniopomorskiego środków zwróconych przez przewoźników z tytułu nienależnie pobranych w 2008 r. dopłat. Wniesione zastrzeżenia zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- Komisja Odwoławcza Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Warszawie oddaliła w całości zastrzeżenie odnoszące się do braku bieżącej weryfikacji rozliczeń liczby sprzedanych biletów ulgowych. Natomiast uwzględniła zastrzeżenie dotyczące nie wydania przez Marszałka decyzji określającej zasady zwrotu dopłat do przewozów.
- Komisja Odwoławcza Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Szczecinie uwzględniła w całości zastrzeżenie dotyczące nieterminowego przekazywania dotacji przewoźnikom oraz częściowo uwzględniła zastrzeżenie odnoszące się do nieterminowego odprowadzenia na rachunek wojewody środków zwróconych przez przewoźników.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała 318 wniosków. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali o zrealizowaniu 181 wniosków oraz o podjęciu działań na rzecz realizacji 82 wniosków (do dnia 7 czerwca 2010 r. nie przekazano informacji o realizacji 55 wniosków).

W wystąpieniach pokontrolnych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto wnioski w następującym zakresie:

1. Wnioski wynikające z ustaleń kontroli w urzędach marszałkowskich dotyczyły głównie:
 - terminowego przekazywania dochodów na rachunek budżetu państwa,
 - terminowego przekazywania dopłat z tytułu stosowania ulg w przewozach pasażerskich zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do

¹⁴³ Dotyczyło to Marszałków Województwa: Lubelskiego, Mazowieckiego i Zachodniopomorskiego.

- ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego i zawartymi umowami,
- podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka nienaliczania kar umownych z tytułu nieterminowego wykonywania umów,
 - przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Wnioski wynikające z ustaleń kontroli w powiatach i miastach na prawach powiatu dotyczyły głównie:
- przestrzegania ustawowych zasad ewidencjonowania i trybu przekazywania dochodów budżetu państwa realizowanych przez powiaty,
 - przekazywania jednostkom organizacyjnym powiatu informacji o projektowanych kwotach dochodów związanych z realizacją zadań rządowych oraz informowanie tych jednostek o kwotach dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
 - prowadzenia audytu wewnętrznego oraz poprawy efektywności systemu kontroli wewnętrznej,
 - prawidłowego sporządzania sprawozdań Rb-27ZZ,
 - bieżącego naliczania i egzekwowania zaległości oraz odsetek od zaległości,
 - przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.
3. Wnioski wynikające z ustaleń kontroli przeprowadzonej w gminach dotyczyły głównie:
- podjęcia działań zapewniających terminowe przekazywanie na rachunek budżetu państwa dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego,
 - opracowywania projektów i planów finansowych według wymogów określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań,
 - terminowego przekazywania okresowych i rocznych rozliczeń dotacji celowych,
 - prawidłowego sporządzania sprawozdań Rb-27ZZ,
 - bieżącego naliczania i egzekwowania zaległości oraz odsetek od zaległości,

- rzetelnego prowadzenia dokumentacji oraz wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej,
- wprowadzenia audytu wewnętrznego,
- przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków, w tym m.in. o podjętych działaniach organizacyjnych i kadrowych w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy pobieraniu i odprowadzaniu dochodów należnych budżetowi państwa, rozliczaniu dotacji celowych oraz wyeliminowaniu nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, jak i ujmowania w ewidencji księgowej środków dotacji.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, skierowała cztery zawiadomienia do właściwego organu. W jednym przypadku zawiadomienie dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na prowadzeniu ksiąg rachunkowych wbrew przepisom i podawaniu w tych księgach nierzetelnych danych, tj. czynu z art. 77 ustawy o rachunkowości i art. 61 § 3 kodeksu karno skarbowego. W drugim skierowano zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Gorzowie Wielkopolskim wskazując na złożenie fałszywego oświadczenia, tj. czynu z art. 233 § 6 Kodeksu karnego. W trzecim skierowano zawiadomienie do Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Białymstoku wskazując na wykonywanie transportu drogowego osób bez wymaganych zezwoleń i licencji, tj. zaistnienie czynu określonego w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. W czwartym przypadku zawiadomienie dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na wypłaceniu przewoźnikowi nienależnych dopłat ze środków dotacji z budżetu państwa, tj. o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skierowała, do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, osiem zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych obejmując tymi zawiadomieniami łącznie osiem osób. Zawiadomienia dotyczyły przede wszystkim nieprzekazania do budżetu w należytej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub nieterminowego dokonania zwrotu dotacji, tj. czynów określonych w art. 6 pkt 1 oraz w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, w związku

ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK przygotowuje 51 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Efektom kontroli przeprowadzonej w jednostkach samorządu terytorialnego są finansowe rezultaty kontroli, które dotyczyły:

1)	Finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości ogółem,	8 016,6 tys. zł
	z tego:	
	• kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	3 596,2 tys. zł
	• uszczuplenia środków lub aktywów	1 382,2 tys. zł
	• sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	1 022,3 tys. zł
	• potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	1 246,7 tys. zł
	• kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	754,2 tys. zł
	• kwoty nienależnie uzyskane	11,8 tys. zł
	• kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	3,2 tys. zł
2)	Korzyści finansowych ogółem, z tego:	167,1 tys. zł
	• pozyskane pożytki finansowe	162,7 tys. zł
	• oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów	4,4 tys. zł
3)	Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE, z tego:	12,2 zł
	• potencjalne szkody w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich	12,2 zł

5. Załączniki

Załącznik nr 1 – Zestawienie dotacji celowych.

Tabela 1. Realizacja wydatków z budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

Załącznik nr 2 – Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.

Tabela 1. Zbiorcze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.

Tabela 2. Struktura dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wykonanych w 2009 r.

Tabela 3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych.

Tabela 4. Wykonanie dochodów przez samorzady województw.

Tabela 5 Wykonanie wydatków przez samorzady województw.

Tabela 6. Wykonanie dochodów przez powiaty.

Tabela 7. Wykonanie wydatków przez powiaty.

Tabela 8. Wykonanie dochodów przez miasta na prawach powiatu.

Tabela 9. Wykonanie wydatków przez miasta na prawach powiatu.

Tabela 10. Wykonanie dochodów przez gminy.

Tabela 11. Wykonanie wydatków przez gminy.

Załącznik nr 3 – Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

Załącznik nr 4 – Wykaz kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te jednostki wraz z ocenami za kontrolowaną działalność.

Załącznik nr 5 – Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik nr 1

Tabela 1. Realizacja wydatków z budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.	2009 r.			Wskaźniki			Struktura wykonania w 2008 r.
		Plan według układu wykonawczego	Plan po zmianach	Wykonanie	5:2	5:3	5:4	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dotacje ogółem, z tego:	20 287 042,5	16 092 952,0	20 766 212,5	20 523 473,6	101,2	127,5	98,8	100,0
A. Dotacje dla gmin ogółem¹⁾, z tego:	13 613 719,2	10 824 063,0	13 899 678,7	13 730 538,7	100,9	126,9	98,8	66,9
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, z tego:	10 393 784,9	9 403 446,0	10 206 566,0	10 117 360,4	97,3	107,6	99,1	49,3
na zadania bieżące § 201	10 356 767,1	9 402 402,0	10 197 418,4	10 108 963,8	97,6	107,5	99,1	49,3
na zadania inwestycyjne § 631	37 017,8	1 044,0	9 147,6	8 396,6	22,7	804,3	91,8	0,0
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	3 123 710,8	1 404 180,0	3 592 703,4	3 515 494,3	112,5	250,4	97,9	17,1
na zadania bieżące § 203	2 643 625,6	1 401 909,0	2 634 957,0	2 566 694,3	97,1	183,1	97,4	12,5
na zadania inwestycyjne § 633	480 085,2	2 271,0	957 746,4	948 800,1	197,6	X	99,1	4,6
3. Dotacje celowe na zadania realizow. na podstawie porozumień, z tego:	96 223,5	16 437,0	100 409,2	97 684,0	101,5	594,3	97,3	0,5
na zadania bieżące § 202	71 730,1	16 437,0	98 847,4	96 122,7	134,0	584,8	97,2	0,5
na zadania inwestycyjne § 632	24 493,3	0,0	1 561,9	1 561,3	6,4	X	100,0	0,0
B. Dotacje dla powiatów²⁾ ogółem, z tego:	4 976 916,8	4 201 472,0	5 523 303,5	5 501 567,8	110,5	130,9	99,6	26,8
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone powiatom, z tego:	3 034 162,0	3 174 447,0	3 461 882,0	3 449 385,6	113,7	108,7	99,6	16,8
na zadania bieżące § 211	2 832 100,6	3 025 792,0	3 280 387,5	3 269 078,3	115,4	108,0	99,7	15,9
na zadania inwestycyjne § 641	202 061,4	148 655,0	181 494,5	180 307,2	89,2	121,3	99,3	0,9
2. Dotacje celowe na zadania własne powiatów, z tego:	1 865 997,6	991 542,0	2 038 918,2	2 030 430,3	108,8	204,8	99,6	9,9
na zadania bieżące § 213	1 348 133,8	991 542,0	1 187 492,2	1 184 258,4	87,8	119,4	99,7	5,8
na zadania inwestycyjne § 643	517 863,8	0,0	851 426,1	846 171,9	163,4	X	99,4	4,1
3. Dotacje celowe na zadania realizow. na podstawie porozumień, z tego:	76 757,2	35 483,0	22 503,3	21 751,9	28,3	61,3	96,7	0,1
na zadania bieżące § 212	26 623,1	33 749,0	16 791,5	16 220,1	60,9	48,1	96,6	0,1
na zadania inwestycyjne § 642	50 134,1	1 734,0	5 711,8	5 531,8	11,0	319,0	96,8	0,0
C. Dotacje dla samorządów województw ogółem, z tego:	1 696 406,4	1 067 417,0	1 343 230,4	1 291 367,1	76,1	121,0	96,1	6,3
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi województw, z tego:	1 135 207,1	974 942,0	1 061 832,2	1 012 538,2	89,2	103,9	95,4	4,9
na zadania bieżące § 221	909 134,9	645 308,0	837 786,9	806 798,7	88,7	125,0	96,3	3,9
na zadania inwestycyjne § 651	226 072,2	329 634,0	224 045,3	205 739,5	91,0	62,4	91,8	1,0
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	520 040,2	12 483,0	268 102,6	265 828,0	51,1	X	99,2	1,3
na zadania bieżące § 223	37 617,5	11 434,0	83 169,0	81 197,7	215,9	X	97,6	0,4
na zadania inwestycyjne § 653	482 422,7	1 049,0	184 933,6	184 630,2	38,3	X	99,8	0,9
3. Dotacje celowe na zadania realizow. na podstawie porozumień, z tego:	41 159,1	79 992,0	13 295,6	13 000,9	31,6	16,3	97,8	0,1
na zadania bieżące § 222	5 456,5	72 592,0	3 397,4	3 297,0	60,4	4,5	97,0	0,0
na zadania inwestycyjne § 652	35 702,6	7 400,0	9 898,2	9 703,9	27,2	131,1	98,0	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane wg sprawozdań RB-28 sporządzonych przez dysponentów budżetu państwa.

¹⁾ Łącznie na zadanie gminne miast na prawach powiatu.

²⁾ Łącznie na zadanie powiatowe miast na prawach powiatu.

Załącznik nr 2

Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.

Tabela 1. Zbiorcze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	z tego:			
		województwa samorządowe	miasta na prawach powiatu	powiaty	gminy ¹⁾
[w tys. zł]					
1	2	3	4	5	6
Dochody 2008 r.	142 568 987,7	12 660 194,9	49 443 818,2	18 147 199,6	62 317 775,0
Dochody 2009 r. (plan po zm.)	158 673 169,6	21 140 362,1	50 422 678,7	20 455 086,5	66 655 042,3
Dochody 2009 r. (wykonanie)	154 842 461,2	19 548 310,2	50 327 507,5	20 084 494,5	64 882 149,0
Wykonanie dochodów 2009/2008 [w %]	108,6	154,4	101,8	110,7	104,1
Wykonanie dochodów 2009 r. wykonanie/plan [w %]	97,6	92,5	99,8	98,2	97,3
Wydatki 2008 r.	145 182 636,4	13 002 732,5	51 172 389,2	18 114 864,6	62 892 650,1
Wydatki 2009 r. (plan po zm.)	181 270 709,6	23 082 790,1	59 774 300,9	22 353 342,9	76 060 275,7
Wydatki 2009 r. (wykonanie)	167 828 194,9	20 468 689,8	56 201 085,7	21 155 788,3	70 002 631,1
Wykonanie wydatków 2009/2008 [w %]	115,6	157,4	109,8	116,8	111,3
Wykonanie wydatków w 2009 r. wykonanie/plan po zm. [w %]	92,6	88,7	94,0	94,6	92,0
Wynik 2008 r.	-2 613 648,7	-342 537,6	-1 728 571,0	32 335,0	-574 875,1
Wynik 2009 r.					
Plan	-22 597 540,0	-1 942 428,0	-9 351 622,2	-1 898 256,4	-9 405 233,4
Wykonanie	-12 985 733,7	-920 379,6	-5 873 578,2	-1 071 293,8	-5 120 482,1
Liczba j.s.t. z nadwyżką budżetową w 2008 r.	1 513	10	20	167	1 316
Liczba j.s.t. z deficytem w 2008 r.	1 293	6	45	145	1 097
Liczba j.s.t. z nadwyżką budżetową w 2008 r.	668	4	2	54	608
Liczba j.s.t. z deficytem w 2008 r.	2 140	12	63	260	1 805
Struktura wykonania:	[w % %]				
Dochodów 2008 r.	100,0	8,9	34,7	12,7	43,7
Wydatków 2008 r.	100,0	9,0	35,2	12,5	43,3
Dochodów 2009 r.	100,0	12,6	32,5	13,0	41,9
Wydatków 2009 r.	100,0	12,2	33,5	12,6	41,7

¹⁾ Bez miast na prawach powiatu.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane wg sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 2. Struktura wykonanych dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.	2009 r.		Wskaźniki		Struktura dochodów/wydatków w 2008 r.	Struktura dochodów/wydatków w 2009 r.
			Plan po zmianach	Wykonanie	5:3	5:4		
			[w tys. zł]			[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Dochody ogółem, z tego:	142 568 987,7	158 673 169,5	154 842 461,2	108,6	97,6	100,0	100,0
1.1.	Dochody własne	78 344 899,7	76 476 044,3	75 297 351,7	96,1	98,5	55,0	48,6
1.2.	Dotacje celowe budżetu państwa	20 823 177,0	21 033 861,9	20 644 622,9	99,1	98,1	14,6	13,3
1.3.	Dotacje rozwojowe	1 286 142,9	13 810 134,6	11 621 678,4	903,6	84,2	0,9	7,5
1.4.	Pozostałe dotacje	1 656 668,1	2 075 216,3	1 983 421,4	119,7	95,6	1,2	1,3
1.5.	Subwencja ogólna	40 458 100,0	45 277 912,6	45 295 386,8	112,0	100,0	28,4	29,3
2	Wydatki ogółem, z tego:	145 182 636,3	181 270 709,5	167 828 195,0	115,6	92,6	100,0	100,0
2.1	Wydatki bieżące	113 260 244,9	131 238 957,9	124 702 117,1	110,1	95,0	78,0	74,3
2.2	Wydatki majątkowe	31 922 391,3	50 031 751,6	43 126 077,9	135,1	86,2	22,0	25,7
3	Wynik	-2 613 648,6	-22 597 540,0	-12 985 733,8	X	X	X	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych

L.p.	Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem		Wskaźnik [4:3]	Kwota długu poszczególnych stopni jednostek samorządu terytorialnego wg stanu na 31 grudnia 2009 r.			
		2008 r.	2009 r.		samorządy województw	powiaty	miasta na prawach powiatu	gminy
		[w tys. zł]			[w %]	[w tys. zł]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Zobowiązania j.s.t. ogółem, z tego:	28 774 694,1	40 294 344,3	140,0	3 046 161,4	3 907 312,4	18 729 819,1	14 611 051,4
1.1	Papiery wartościowe	2 828 319,7	5 181 983,4	183,2	448 872,4	517 871,0	2 653 190,0	1 562 050,0
1.1.1	w tym: długoterminowe	2 810 609,7	5 175 983,4	184,2	448 872,4	514 671,0	2 653 190,0	1 558 250,0
1.2	Kredyty pożyczki	25 777 639,6	34 920 122,4	135,5	2 594 318,9	3 373 592,4	16 029 120,4	12 923 090,7
1.2.1	w tym: długoterminowe	25 155 845,0	34 654 623,1	137,8	2 494 318,9	3 357 116,1	15 989 192,7	12 813 995,4
1.3	Przyjęte depozyty	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4	Wymagalne zobowiązania	168 720,7	192 238,5	113,9	2 970,1	15 848,9	47 508,7	125 910,7
1.4.1	w tym: z tytułu dostaw towarów i usług	118 698,1	132 148,4	111,3	521,2	2 160,3	32 891,7	96 575,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 4. Wykonanie dochodów przez samorzady województw

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.	Struktura wykonania w 2008 r.	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]	[%%]	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	12 660 194,9	100,0	21 140 362,1	19 548 310,2	154,4	92,5	100,0
1.1.	Razem dochody własne, z tego:	7 409 445,5	58,5	6 171 017,4	6 314 698,4	85,2	102,3	32,3
	wplywy z podatku dochodowego od osób fizycznych	944 476,3	7,5	861 039,1	888 682,0	94,1	103,2	4,5
	wplywy z podatku dochodowego od osób prawnych	4 708 316,7	37,2	4 097 978,2	4 177 650,8	88,7	101,9	21,4
	dochody z majątku województwa	95 590,9	0,8	90 068,5	87 620,9	91,7	97,3	0,4
	pozostałe dochody	1 661 061,6	13,1	1 121 931,6	1 160 744,7	69,9	103,5	5,9
1.2.	Dotacje celowe z budżetu państwa, z tego:	1 877 865,1	14,8	1 422 763,1	1 305 611,1	69,5	91,8	6,7
	na zadania z zakresu adm. rządowej, w tym:	1 172 718,6	9,3	1 136 951,4	1 014 926,0	86,5	89,3	5,2
	<i>inwestycyjne</i>	263 370,3	2,1	296 794,9	207 584,5	78,8	69,9	1,1
	na zadania własne, w tym:	662 901,1	5,2	269 467,6	265 961,7	40,1	98,7	1,4
	<i>inwestycyjne</i>	607 999,3	4,8	185 799,8	184 631,3	30,4	99,4	0,9
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	42 245,4	0,3	16 344,1	24 723,4	58,5	151,3	0,1
	<i>inwestycje</i>	35 774,1	0,3	12 851,8	21 302,4	59,5	165,8	0,1
1.3.	Dotacje rozwojowe, w tym:	967 455,3	7,6	10 490 935,4	8 869 739,3	916,8	84,5	45,4
	<i>inwestycyjne</i>	104 557,4	0,8	6 794 008,8	6 198 692,1	5 928,5	91,2	31,7
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	135 392,6	1,1	270 537,5	266 326,2	196,7	98,4	1,4
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jst, w tym:	93 073,9	0,7	195 364,4	192 406,1	206,7	98,5	1,0
	<i>inwestycyjne</i>	66 411,4	0,5	168 237,3	167 607,8	252,4	99,6	0,9
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	42 318,7	0,3	75 173,1	73 920,1	174,7	98,3	0,4
	<i>inwestycyjne</i>	28 684,4	0,2	45 131,3	49 619,4	173,0	109,9	0,3
1.5.	Subwencja ogólna	2 270 036,2	17,9	2 785 108,7	2 791 935,2	123,0	100,2	14,3
	część oświatowa	612 914,2	4,8	658 286,5	658 286,5	107,4	100,0	3,4
	część regionalna	720 651,7	5,7	890 880,8	890 880,8	123,6	100,0	4,6
	część wyrównawcza	936 470,4	7,4	1 167 782,9	1 167 782,9	124,7	100,0	6,0
	uzupełnienie subwencji ogólnej	0,0	0,0	68 158,5	74 985,0	0,0	110,0	0,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 5. Wykonanie wydatków przez samorzady województw

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r. [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2008 r. [w %]	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]		[%%]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	13 002 732,5	100,0	23 082 790,1	20 468 689,8	157,4	88,7	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	8 228 279,8	63,3	11 992 156,1	10 509 700,3	127,7	87,6	51,3
	wydatki na wynagrodzenia	1 411 744,0	10,9	2 036 637,8	1 929 562,3	136,7	94,7	9,4
	w tym: pochodne od wynagrodzeń	235 534,1	1,8	295 230,8	273 659,8	116,2	92,7	1,3
	dotacje	3 388 886,2	26,1	6 181 118,5	5 208 547,0	153,7	84,3	25,4
	wydatki na obsługę długu	81 490,0	0,6	153 155,0	115 380,5	141,6	75,3	0,6
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	6 512,2	0,1	103 210,4	7 553,3	116,0	7,3	0,0
	pozostałe wydatki	3 339 647,4	25,7	3 518 034,4	3 248 657,2	97,3	92,3	15,9
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	4 774 452,7	36,7	11 090 634,0	9 958 989,5	208,6	89,8	48,7
	wydatki inwestycyjne	4 525 779,8	34,8	10 802 204,0	9 688 065,7	214,1	89,7	47,3
2	WYNIK	-342 537,6	X	-1 942 428,0	-920 379,6	X	X	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 6. Wykonanie dochodów przez powiaty

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r. [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2008 r. [w %]	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]		[%%]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	18 147 199,6	100,0	20 455 086,5	20 084 494,5	110,7	98,2	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	5 872 208,4	32,4	5 852 757,0	5 698 647,8	97,0	97,4	28,4
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	2 995 748,6	16,5	2 833 635,8	2 765 372,7	92,3	97,6	13,8
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	144 940,3	0,8	120 519,6	135 677,5	93,6	112,6	0,7
	dochody z majątku powiatu	296 835,0	1,6	293 342,3	255 066,9	85,9	87,0	1,3
	pozostałe dochody	2 434 684,5	13,4	2 605 259,3	2 542 530,6	104,4	97,6	12,7
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa, z tego:	3 642 398,9	20,1	3 948 459,1	3 917 201,1	107,5	99,2	19,5
	na zadania z zakresu adm. rządowej, w tym:	2 023 967,5	11,2	2 280 597,2	2 270 782,6	112,2	99,6	11,3
	<i>inwestycyjne</i>	157 503,2	0,9	117 200,5	116 061,8	73,7	99,0	0,6
	na zadania własne, w tym:	1 570 667,4	8,7	1 639 474,5	1 625 687,7	103,5	99,2	8,1
	<i>inwestycyjne</i>	533 494,1	2,9	690 914,4	678 829,3	127,2	98,3	3,4
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	47 764,0	0,3	28 387,4	20 730,8	43,4	73,0	0,1
	<i>inwestycje</i>	29 348,5	0,2	12 793,8	5 546,6	18,9	43,4	0,0
1.3.	Dotacje rozwojowe, w tym:	82 151,0	0,5	829 602,0	664 805,9	809,2	80,1	3,3
	<i>inwestycyjne</i>	1 397,7	0,0	547 439,4	418 372,7	29 932,9	76,4	2,1
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	477 431,3	2,6	617 362,8	592 016,7	124,0	95,9	2,9
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jst, w tym:	376 902,3	2,1	523 498,5	505 098,7	134,0	96,5	2,5
	<i>inwestycyjne</i>	53 031,0	0,3	84 766,8	69 963,5	131,9	82,5	0,3
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	100 529,0	0,6	93 864,3	86 918,0	86,5	92,6	0,4
	<i>inwestycyjne</i>	67 894,6	0,4	54 923,6	51 111,0	75,3	93,1	0,3
1.5.	Subwencja ogólna	8 073 010,0	44,5	9 206 905,7	9 211 823,0	114,1	100,1	45,9
	część oświatowa	6 479 862,8	35,7	7 051 414,8	7 053 832,9	108,9	100,0	35,1
	część równoważąca	398 696,7	2,2	501 326,8	501 327,2	125,7	100,0	2,5
	część wyrównawcza	1 190 047,5	6,6	1 542 055,9	1 542 055,9	129,6	100,0	7,7
	uzupełnienie subwencji ogólnej	4 403,2	0,0	112 108,3	114 607,0	2 602,8	102,2	0,6

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 7. Wykonanie wydatków przez powiaty

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r. [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2008 r. [w %]	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]		[%%]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	18 114 864,6	100,0	22 353 342,9	21 155 788,3	116,8	94,6	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	15 493 279,0	85,5	17 710 660,1	17 080 124,8	110,2	96,4	80,7
	wydatki na wynagrodzenia	7 808 074,1	43,1	9 993 713,8	9 884 166,4	126,6	98,9	46,7
	w tym pochodne od wynagrodzeń	1 657 814,5	9,2	1 338 810,0	1 313 110,3	79,2	98,1	6,2
	dotacje	1 097 606,7	6,1	1 221 036,1	1 174 489,3	107,0	96,2	5,6
	wydatki na obsługę długu	153 236,1	0,8	189 161,1	150 579,8	98,3	79,6	0,7
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	41 069,8	0,2	97 826,6	36 358,3	88,5	37,2	0,2
	pozostałe wydatki	6 393 292,3	35,3	6 208 922,5	5 834 531,0	91,3	94,0	27,6
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	2 621 585,5	14,5	4 642 682,8	4 075 663,6	155,5	87,8	19,3
	wydatki na inwestycje	2 605 977,9	14,4	4 619 870,1	4 054 447,2	155,6	87,8	19,2
2.	WYNIK	32 335,0	X	-1 898 256,4	-1 071 293,8	X	X	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 8. Wykonanie dochodów przez miasta na prawach powiatu

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r. [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2008 r. [w %]	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]		[%%]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	49 443 818,2	100,0	50 422 678,7	50 327 507,5	101,8	99,8	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	34 368 500,1	69,5	33 236 820,9	33 262 151,1	96,8	100,1	66,1
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	13 930 523,7	28,2	13 453 031,5	13 416 720,6	96,3	99,7	26,7
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	1 924 886,2	3,9	1 719 430,5	1 650 770,4	85,8	96,0	3,3
	dochody z majątku	2 987 946,7	6,0	3 185 761,5	2 939 744,0	98,4	92,3	5,8
	pozostałe dochody	15 525 143,5	31,4	14 878 597,4	15 254 916,1	98,3	102,5	30,3
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa, z tego:	4 482 138,1	9,1	4 643 987,8	4 563 447,9	101,8	98,3	9,1
	na zadania z zakresu adm. rządowej, w tym:	3 247 044,7	6,6	3 382 007,5	3 349 771,2	103,2	99,0	6,7
	<i>inwestycyjne</i>	62 652,3	0,1	67 032,9	66 119,7	105,5	98,6	0,1
	na zadania własne, w tym:	1 180 240,6	2,4	1 237 903,3	1 199 173,7	101,6	96,9	2,4
	<i>inwestycyjne</i>	270 070,9	0,5	340 245,1	316 298,8	117,1	93,0	0,6
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	54 852,8	0,1	24 077,0	14 503,0	26,4	60,2	0,0
	<i>inwestycje</i>	39 248,8	0,1	14 328,5	4 741,3	12,1	33,1	0,0
1.3.	Dotacje rozwojowe, w tym:	59 746,0	0,1	883 798,5	834 061,2	1 396,0	94,4	1,7
	<i>inwestycyjne</i>	1 210,8	0,0	660 983,6	648 692,1	53 575,5	98,1	1,3
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	331 950,4	0,7	359 734,2	365 461,0	110,1	101,6	0,7
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	227 028,5	0,5	228 977,2	237 623,9	104,7	103,8	0,5
	<i>inwestycyjne</i>	58 541,6	0,1	27 807,6	21 957,4	37,5	79,0	0,0
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	104 921,9	0,2	130 757,0	127 837,1	121,8	97,8	0,3
	<i>inwestycyjne</i>	82 695,5	0,2	104 399,4	99 618,8	120,5	95,4	0,2
1.5.	Subwencja ogólna	10 201 483,7	20,6	11 298 337,3	11 302 386,2	110,8	100,0	22,5
	część oświatowa	9 336 309,2	18,9	10 193 378,2	10 193 378,2	109,2	100,0	20,3
	część równoważąca	647 344,2	1,3	739 027,2	739 023,7	114,2	100,0	1,5
	część wyrównawcza	73 562,7	0,1	89 680,0	89 680,0	121,9	100,0	0,2
	część rekompensująca (dla gmin)	6 231,5	0,0	6 830,5	6 830,5	109,6	100,0	0,0
	uzupełnienie subwencji ogólnej	138 036,0	0,3	269 421,3	273 473,8	198,1	101,5	0,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 9. Wykonanie wydatków przez miasta na prawach powiatu

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r. [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2008 r. [w %]	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]		[%%]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	51 172 389,2	100,0	59 774 300,9	56 201 085,7	109,8	94,0	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	39 537 990,4	77,3	44 960 462,5	43 287 494,9	109,5	96,3	77,0
	wydatki na wynagrodzenia	13 806 292,1	27,0	17 648 590,2	17 394 969,7	126,0	98,6	31,0
	w tym pochodne od wynagrodzeń	2 392 975,1	4,7	2 487 406,8	2 415 628,2	100,9	97,1	4,3
	dotacje	4 652 457,3	9,1	5 172 842,2	5 082 639,7	109,2	98,3	9,0
	wydatki na obsługę długu	599 732,6	1,2	820 331,6	632 296,0	105,4	77,1	1,1
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	12 689,2	0,0	172 706,9	13 947,8	109,9	8,1	0,0
	pozostałe wydatki	20 466 819,2	40,0	21 145 991,6	20 163 641,7	98,5	95,4	35,9
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	11 634 398,8	22,7	14 813 838,4	12 913 590,8	111,0	87,2	23,0
	wydatki na inwestycje	11 135 152,9	21,8	13 935 810,8	12 081 369,6	108,5	86,7	21,5
2.	WYNIK	-1 728 571,0	X	-9 351 622,2	-5 873 578,2	X	X	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 10. Wykonanie dochodów przez gminy

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.	Struktura wykonania w 2008 r.	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]	[%%]	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	62 317 775,0	100,0	66 655 042,3	64 882 149,0	104,1	97,3	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	30 694 745,7	49,3	31 215 449,1	30 021 854,4	97,8	96,2	46,3
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	10 664 238,6	17,1	10 523 731,2	9 906 254,5	92,9	94,1	15,3
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	696 014,5	1,1	600 356,3	652 816,7	93,8	108,7	1,0
	wpływy z pozostałych podatków	10 998 182,4	17,6	11 163 377,4	11 291 555,8	102,7	101,1	17,4
	wpływy z opłat	659 952,9	1,1	632 057,2	603 101,3	91,4	95,4	0,9
	dochody z majątku gminy	2 769 142,1	4,4	2 861 706,3	2 401 290,6	86,7	83,9	3,7
	pozostałe dochody	4 907 215,2	7,9	5 434 220,7	5 166 835,5	105,3	95,1	8,0
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa, z tego:	10 820 775,2	17,4	11 018 651,9	10 858 362,7	100,3	98,5	16,7
	na zadania z zakresu adm. rządowej, w tym:	8 180 768,4	13,1	8 007 425,2	7 948 139,5	97,2	99,3	12,3
	<i>inwestycyjne</i>	32 074,9	0,1	8 262,9	8 202,1	25,6	99,3	0,0
	na zadania własne, w tym:	2 559 539,4	4,1	2 892 002,3	2 805 641,1	109,6	97,0	4,3
	<i>inwestycyjne</i>	515 316,3	0,8	901 506,2	871 706,7	169,2	96,7	1,3
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	80 467,4	0,1	119 224,4	104 582,1	130,0	87,7	0,2
	<i>inwestycje</i>	27 795,1	0,0	11 583,8	9 844,1	35,4	85,0	0,0
1.3.	Dotacje rozwojowe, w tym:	176 790,1	0,3	1 605 798,7	1 253 071,9	708,8	78,0	1,9
	<i>inwestycyjne</i>	10 383,3	0,0	1 053 578,3	761 056,3	⁷ 329,6	72,2	1,2
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	711 893,9	1,1	827 581,8	759 617,6	106,7	91,8	1,2
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	295 545,0	0,5	380 324,6	350 702,7	118,7	92,2	0,5
	<i>inwestycyjne</i>	137 706,4	0,2	212 126,5	182 528,4	132,5	86,0	0,3
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	416 348,9	0,7	447 257,2	408 914,9	98,2	91,4	0,6
	<i>inwestycyjne</i>	340 546,5	0,5	370 943,6	335 616,8	98,6	90,5	0,5
1.5.	Subwencja ogólna, z tego:	19 913 570,0	32,0	21 987 560,8	21 989 242,3	110,4	100,0	33,9
	część oświatowa	14 481 466,8	23,2	15 494 858,1	15 494 300,4	107,0	100,0	23,9
	część równoważąca	372 712,4	0,6	392 866,9	392 856,4	105,4	100,0	0,6
	część wyrównawcza	5 038 322,4	8,1	6 031 965,7	6 032 355,4	119,7	100,0	9,3
	część rekompensująca	5 210,0	0,0	5 091,8	5 095,9	97,8	100,1	0,0
	uzupełnienie subwencji ogólnej	15 858,5	0,0	62 778,4	64 634,2	407,6	103,0	0,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 11. Wykonanie wydatków przez gminy

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r. [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2008 r. [w %]	2009 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2009 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
				[w tys. zł]		[%%]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	62 892 650,1	100,0	76 060 275,7	70 002 631,1	111,3	92,0	100,0
	Wydatki bieżące, z tego:	50 000 695,7	79,5	56 575 679,3	53 824 797,1	107,6	95,1	76,9
	wydatki na wynagrodzenia	22 385 843,5	35,6	25 181 072,5	24 501 729,3	109,5	97,3	35,0
	w tym pochodne od wynagrodzeń	3 365 117,3	5,4	3 779 161,5	3 607 298,8	107,2	95,5	5,2
1.1.	dotacje	3 339 020,0	5,3	3 902 448,9	3 816 161,9	114,3	97,8	5,5
	wydatki na obsługę długu	481 402,7	0,8	625 141,9	501 847,2	104,2	80,3	0,7
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	11 599,1	0,0	92 344,5	16 370,9	141,1	17,7	0,0
	pozostałe wydatki	23 782 830,4	37,8	26 774 671,5	24 988 687,8	105,1	93,3	35,7
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	12 891 954,3	20,5	19 484 596,4	16 177 834,0	125,5	83,0	23,1
	wydatki na inwestycje	12 552 922,8	20,0	19 056 614,8	15 776 820,7	125,7	82,8	22,5
2.	WYNIK	-574 875,1	X	-9 405 233,4	-5 120 482,1	X	X	X

Załącznik nr 3

Wykaz aktów prawnych

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- 2) Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. – Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.
- 3) Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
- 4) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.
- 5) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.
- 6) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223. ze zm.
- 7) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.
- 8) Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.
- 9) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- 10) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- 11) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
- 12) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju – Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.
- 13) Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – j.t. z 2006 r. Dz. U. Nr 121, poz. 844 ze zm.
- 14) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
- 15) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.
- 16) Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.
- 17) Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – Dz. U. Nr 52, poz. 379.
- 18) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

- 19) Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
- 20) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.
- 21) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych – Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.
- 22) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów – Dz. U. Nr 80, poz. 558 ze zm. (uchylone z dniem 1 stycznia 2010 r.).
- 23) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.
- 24) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań – Dz. U. Nr 135, poz. 955.
- 25) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm. (uchylone z dniem 1 stycznia 2010 r.).
- 26) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 października 2007 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych – Dz. U. Nr 209, poz. 1511 (uchylone z dniem 6 kwietnia 2010 r.).
- 27) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych – Dz. U. Nr 142, poz. 1020. ze zm.
- 28) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną – Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.
- 29) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych poszukujących pracy – Dz. U. Nr 262, poz. 2607 ze zm.
- 30) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę – Dz. U. Nr 160, poz. 1132. ze zm.

- 31) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2009 r. – Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 5. (wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2009 r.).
- 32) Rozporządzenie Nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie nr 1784/1999 – Dz. U. UE L 06.210.12. ze zm.
- 33) Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dz. U. UE L 06.210.25 ze zm.

Załącznik nr 4

Wykaz kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te jednostki

Województwo Dolnośląskie		Ocena
1.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Pz
2.	Urząd Miasta Jelenia Góra	Pz
3.	Urząd Gminy Gromadka	Pz
4.	Urząd Gminy Pielgrzymka	Pz
5.	Urząd Gminy Wińsko	Pz
6.	Urząd Miasta i Gminy Radków	Pu
7.	Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu	Pu
8.	Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze	p
9.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pielgrzymce	Pz
10.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Radkowie z siedzibą w Ścinawce Średniej	Pu
11.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku	Pz
Województwo Kujawsko-Pomorskie		Ocena
12.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	Pu
13.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Pz
14.	Urząd Miasta i Gminy Chodecz	Pz
15.	Urząd Gminy Osiecin	Pz
16.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy	Pz
17.	Powiatowy Urząd Pracy w Bydgoszczy	p
Województwo Lubelskie		Ocena
18.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	p
19.	Starostwo Powiatowe w Biłgoraju	Pz
20.	Urząd Gminy Dorohusk	Pz
21.	Urząd Miasta i Gminy Józefów	Pz
22.	Urząd Gminy Krzywda	Pz
23.	Powiatowy Urząd Pracy w Biłgoraju	Pz
Województwo Lubuskie		Ocena
24.	Starostwo Powiatowe w Żarach	Pz
25.	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	p
26.	Urząd Gminy Zabór	n
27.	Urząd Miasta i Gminy Czerwieńsk	Pz
28.	Powiatowy Urząd Pracy w Żarach	Pz
29.	Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wielkopolskim	Pz
Województwo Łódzkie		Ocena
30.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	p
31.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	Pu
32.	Urząd Miasta Łodzi	Pz
33.	Urząd Gminy Rząśnia	Pz
34.	Urząd Gminy w Burzeninie	Pu
35.	Powiatowy Urząd Pracy w Sieradzu	p
36.	Powiatowy Urząd Pracy Nr 2 w Łodzi	p
Województwo Małopolskie		Ocena
37.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Pz

38.	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu	Pz
39.	Urząd Gminy Jodłownik	p
40.	Urząd Miasta i Gminy Szczucin	Pz
41.	Urząd Miejski w Żabnie	p
42.	Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego w Nowym Sączu	p
43.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Żabnie	p
44.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczucinie	p
45.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jodłowniku	Pz
46.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie	p
47.	Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie	Pz
Województwo Mazowieckie		Ocena
48.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Pz
49.	Starostwo Powiatowe w Węgrowie	Pz
50.	Starostwo Powiatowe w Sierpcu	Pz
51.	Starostwo Powiatowe w Kozienicach	Pz
52.	Urząd Miasta Siedlce	Pz
53.	Urząd Miasta i Gminy Skaryszew	Pz
54.	Urząd Miasta i Gminy w Kobylce	Pu
55.	Urząd Miasta i Gminy Żelechów	Pz
56.	Urząd Miasta Nasielsk	Pz
57.	Urząd Gminy w Pionkach	Pu
58.	Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie Mazowieckim	Pu
59.	Urząd Gminy Magnuszew	Pu
60.	Powiatowy Urząd Pracy w Węgrowie	Pz
61.	Powiatowy Urząd Pracy w Sierpcu	p
62.	Powiatowy Urząd Pracy w Kozienicach	p
63.	Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach	p
64.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pionkach	Pz
Województwo Opolskie		Ocena
65.	Starostwo Powiatowe w Brzegu	Pz
66.	Starostwo Powiatowe w Krapkowicach	Pz
67.	Urząd Miejski w Paczkowie	Pz
68.	Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim	p
69.	Urząd Miejski w Prószkowie	Pz
70.	Powiatowy Urząd Pracy w Brzegu	p
71.	Powiatowy Urząd Pracy w Krapkowicach	p
Województwo Podkarpackie		Ocena
72.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	
73.	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	p
74.	Urząd Miejski w Kołaczycach	Pu
75.	Urząd Miasta i Gminy Jedlicze	p
76.	Urząd Miejski Radomyśl Wielki	Pu
77.	Powiatowy Urząd Pracy w Jarosławiu	Pu
Województwo Podlaskie		Ocena
78.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Pz
79.	Starostwo Powiatowe w Suwałkach	Pz
80.	Urząd Gminy Rutki	Pz
81.	Urząd Gminy Grajewo	Pz

82.	Urząd Miejski w Michałowie	p
83.	Powiatowy Urząd Pracy w Suwałkach	Pz
Województwo Pomorskie		Ocena
84.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	p
85.	Starostwo Powiatowe w Pucku	Pz
86.	Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim	Pz
87.	Urząd Gminy Smołdzino	Pz
88.	Urząd Miejski w Brusach	Pz
89.	Powiatowy Urząd Pracy w Pucku	p
Województwo Śląskie		Ocena
90.	Urząd Miejski w Jaworznie	Pz
91.	Starostwo Powiatowe w Pszczynie	Pz
92.	Urząd Miejski w Skoczowie	Pz
93.	Urząd Miejski Lubliniec	Pz
94.	Urząd Miasta Mikołów	Pz
95.	Powiatowy Urząd Pracy w Jaworznie	n
96.	Powiatowy Urząd Pracy w Pszczynie	Pz
97.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoczowie	Pz
98.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mikołowie	Pz
99.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaworznie	Pz
Województwo Świętokrzyskie		Ocena
100.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Pz
101.	Urząd Gminy Stopnica	Pz
102.	Urząd Miasta i Gminy w Ćmielowie	Pz
103.	Urząd Gminy w Pawłowie	p
104.	Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach	p
105.	Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach	Pz
Województwo Warmińsko-Mazurskie		Ocena
106.	Urząd Miejski w Elblągu	Pu
107.	Starostwo Powiatowe w Mrągowie	Pz
108.	Urząd Gminy w Działdowie	Pu
109.	Urząd Gminy Kętrzyn	Pu
110.	Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu	p
111.	Powiatowy Urząd Pracy w Mrągowie	Pz
112.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie	Pz
Województwo Wielkopolskie		Ocena
113.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Pz
114.	Starostwo Powiatowe we Wrześni	Pz
115.	Urząd Miasta i Gminy w Kępnie	Pz
116.	Urząd Miejski w Śremie	Pz
117.	Urząd Gminy w Babiaku	Pz
118.	Urząd Gminy w Koźminku	Pz
119.	Powiatowy Urząd Pracy we Wrześni	Pz
Województwo Zachodniopomorskie		Ocena
120.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Pz
121.	Starostwo Powiatowe w Świdwinie	Pz
122.	Urząd Miasta i Gminy Myślibórz	Pz
123.	Urząd Gminy Sławno	Pz

124.	Urząd Miasta Wolin	Pz
125.	Powiatowy Urząd Pracy w Świdwinie	Pz
126.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Myśliborzu	p
127.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sławnie	Pz
128.	Gminne Biuro Administracyjne Szkół w Wolinie	p
129.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych im. W. Broniewskiego w Świdwinie	p

Użyte skróty oznaczają:

p - ocena pozytywna

Pu - ocena pozytywna z uchybieniami

Pz - ocena pozytywna z zastrzeżeniami

n - ocena negatywna

Załącznik nr 5

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
7. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej

