

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-4100-01-00/2012

Nr ewid. 75/2012/P/12/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 roku


Warszawa maj 2012 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*

**Informacja
o wynikach kontroli
powiązań budżetów jednostek
samorządu terytorialnego z budżetem
państwa w zakresie wybranych
dochodów i wydatków w 2011 roku**

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Józef Górny

Zatwierdzam:

Marian Cichosz



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 25. maja 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	6
1. 1 Numer kontroli: P/12/001	6
1. 2 Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli.....	6
1. 3 Okres objęty kontrolą i jednostki kontrolowane	6
1. 4 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2. 1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2. 2 Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	13
2. 3 Uwagi i wnioski	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1 Istotne ustalenia kontroli	15
3.1.1 Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego	15
3.1.2 Działania wojewodów w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego	17
3.1.3 Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami	21
3.1.4 Wykonanie dochodów na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	31
3.1.5 Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków unijnych	45
3.1.6 Realizacja zamówień publicznych przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego..	48
3.1.7 Pozostałe ustalenia kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego.....	50
3.1.8 Zbiorcze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.....	52
3.1.9 Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego.....	57
3.2 Ustalenia innych kontroli.....	60
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	64
5. ZAŁĄCZNIKI	67
Realizacja wydatków z budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.....	67
Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	69
Charakterystyka stanu prawnego w okresie objętym kontrolą.....	79
Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę.....	92
Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	98
Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	100

Wykaz stosowanych pojęć i skrótów

Pojęcia:

Dłużnik alimentacyjny - osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna.

Tytuł egzekucyjny – to tytuł wykonawczy zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Beneficjent – podmiot w rozumieniu art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹.

Projekt – przedsięwzięcie realizowane w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej pomiędzy Beneficjentem a Instytucją Zarządzającą lub Instytucją Pośredniczącą.

Wydatek kwalifikowalny – wydatek lub koszt poniesiony przez Beneficjenta w związku z realizacją projektu w ramach programu operacyjnego, zgodnie z zasadami obowiązującymi w Wytycznych, który kwalifikuje się do refundacji (lub rozliczenia – w przypadku systemu zaliczkowego) ze środków przeznaczonych na realizację programu operacyjnego w trybie określonym w umowie o dofinansowanie projektu².

Wydatek niekwalifikowalny – wydatek lub koszt nie kwalifikujący się do refundacji (lub rozliczenia – w przypadku systemu zaliczkowego) ze środków przeznaczonych na realizację programu operacyjnego³.

Skróty:

IZ RPO – Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym,

RPO – Regionalny Program Operacyjny,

PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,

PO PT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna,

WZMiUW – Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych,

jst – jednostka samorządu terytorialnego,

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,

¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

² Definicja wg dokumentu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.”

³ Definicja wg dokumentu przywołanego w przypisie nr 2.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵,

ustawa o dochodach jst – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶,

ustawa budżetowa – ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.⁷,

ustawa o rachunkowości – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸,

ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹,

rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰,

rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹.

rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹².

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹² Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

1. Wprowadzenie

1.1 Numer kontroli: P/12/001

Temat kontroli: **Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 roku.**

1.2 Rodzaj kontroli oraz cel i główne zagadnienia poddane kontroli

Kontrola planowa, przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w ramach konstytucyjnego obowiązku sporządzenia analizy wykonania budżetu państwa.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- działań wojewodów w zakresie planowania, przekazywania i rozliczania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami¹³,
- działań organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczących:
 - wybranych zagadnień związanych z ustanowieniem systemów kontroli zarządczej oraz skuteczności ich funkcjonowania w zakresie objętym kontrolą,
 - wykorzystania otrzymanych z budżetu państwa dotacji celowych na wybrane zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami,
 - planowania, pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, stanowiących dochody budżetu państwa,
 - wykorzystania środków przeznaczonych na realizację wybranych projektów przewidzianych do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013,
- działań Ministra Finansów w zakresie planowania, przekazywania i rozliczania subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

1.3 Okres objęty kontrolą i jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 3 stycznia 2012 r. do 19 kwietnia 2012 r. w 129 jednostkach: ośmiu urzędach marszałkowskich, 31 starostwach powiatowych, 47 urzędach gmin (w tym w siedmiu urzędach miast na prawach powiatu) i w 43 jednostkach organizacyjnych podległych

¹³ Kontrola nie obejmowała planowania, przekazywania i rozliczania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne.

lub nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które realizowały zadania finansowane ze środków przekazywanych z budżetu państwa. Dobór jednostek do kontroli uwzględniał w szczególności: wielkość budżetu jednostki, w tym kwot otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa, wielkość kwot płatności przekazanych jednostce, wielkość dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami.

Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 4 do Informacji.

W Informacji przedstawiono również wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. przeprowadzonych przez Departament Administracji Publicznej¹⁴ i Departament Budżetu i Finansów NIK w Ministerstwie Finansów oraz kontroli w 16 urzędach wojewódzkich przeprowadzonych przez delegatury NIK¹⁵. Kontrole w urzędach administracji rządowej przeprowadzone zostały pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast kontrole w urzędach jednostek samorządu terytorialnego oraz w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Informacje dotyczące łącznych kwot dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni oraz deficytu (nadwyżki) 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 celowych i subwencji ogólnej, przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa, pochodzą ze sprawozdań budżetowych Ministerstwa Finansów i wojewodów.

1.4 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W 2011 r. w Polsce funkcjonowało: 2 479 gmin, w tym 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów oraz 16 województw samorządowych¹⁶.

Dotacje celowe z budżetu państwa przekazane w 2011 r. jednostkom samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 22 972 944,0 tys. zł, co stanowiło 130% planu według ustawy budżetowej i 98,0% planu po zmianach. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone:

¹⁴ W Ministerstwie Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁵ Kontrole w Ministerstwie Finansów i w 16 urzędach wojewódzkich realizowane były w ramach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.) oraz obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M. P. Nr 48, poz. 654).

- samorządom województw wyniosły łącznie 1 374 467,4 tys. zł (tj. 133,6% planu wg ustawy budżetowej i 94,9% planu po zmianach),
- powiatom (w tym miastom na prawach powiatu na zadania powiatu) – 3 760 180,0 tys. zł (tj. 107,5% planu wg ustawy budżetowej i 99,4% planu po zmianach),
- gminom – (w tym miastom na prawach powiatu na zadania gminy) – 11 155 622,4 tys. zł (tj. 112,6% planu wg ustawy budżetowej i 98,7% planu po zmianach).

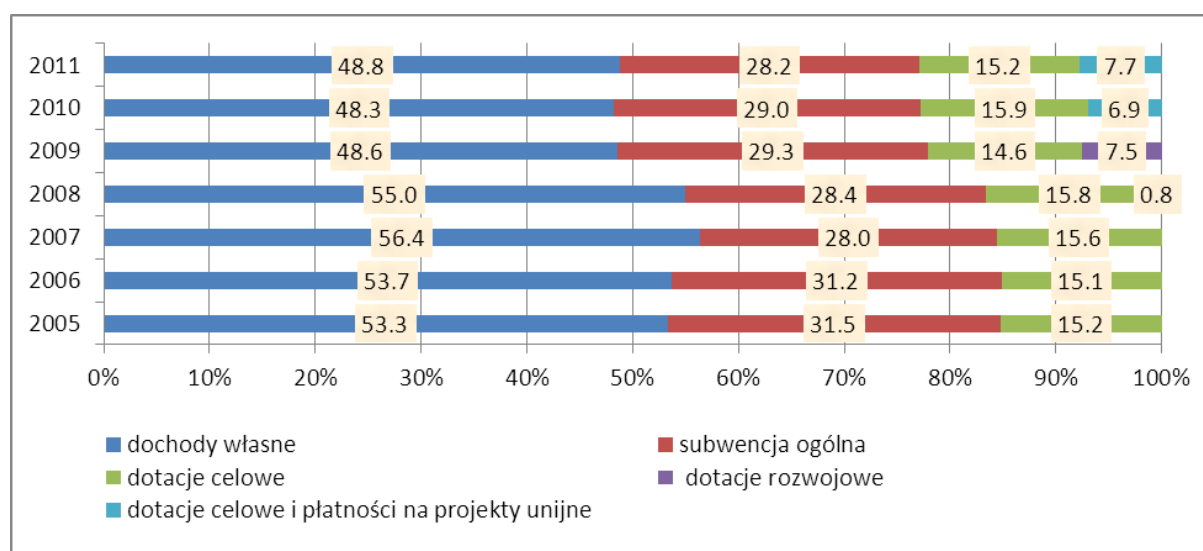
W trakcie kontroli badaniami objęto wydatki jednostek samorządu terytorialnego sfinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa w łącznej kwocie 316 682,9 tys. zł, tj. 20,3% dotacji wykorzystanych ogółem przez skontrolowane jednostki.

W 2011 r. zarówno udział dotacji celowych jak i subwencji ogólnej w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w porównaniu do 2010 r. uległ zmniejszeniu odpowiednio o 0,7 i 0,8 punktu procentowego (co przedstawiono na wykresie nr 1).

W 2011 r. (analogicznie jak w roku 2010) projekty unijne jednostek samorządu terytorialnego dofinansowano z budżetu państwa w formie dotacji celowych i z budżetu środków europejskich w formie płatności realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Udział tych środków w dochodach ogółem stanowił 7,7% i był wyższy o 0,8 punktu procentowego niż w 2010 r. (co przedstawiono na wykresie nr 1).

Wykres nr 1

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2011



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na gospodarkę finansową samorządów w 2011 r. wpływ miały zmiany zakresu dotowanych zadań, które wynikały przede wszystkim z:

- niższej (o 62,3%) w porównaniu do roku 2010 kwoty dotacji celowych przekazanej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- finansowania w 2011 r. z części 11 Krajowe Biuro Wyborcze w formie dotacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem w 2011 r. wyborów do Sejmu i Senatu RP,
- finansowania z części 58 Główny Urząd Statystyczny w formie dotacji zadań zleconych gminom związanych z przeprowadzeniem narodowego spisu ludności i mieszkań w 2011 r.,
- dokonania po raz pierwszy w 2011 r. zgodnie z *ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim*¹⁷, zwrotu części wydatków, wykonanych w roku poprzedzającym rok budżetowy, w trybie wynikającym z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego¹⁸,
- przyznania dla gmin dotacji celowych na realizację bieżących zadań z zakresu administracji rządowej w związku z przyjętym rządowym programem wspierania osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (ustanowiony uchwałą Nr 182/2011 Rady Ministrów z dnia 27 września 2011 r.),
- wejścia w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r. *ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*¹⁹. Z rezerwy celowej zostały zwiększone dotacje celowe dla gmin na dofinansowanie ich zadań własnych na realizację Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”.

¹⁷ Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 106.

¹⁹ Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

I. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami oraz planowania, pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją tych zadań. Pozytywnie oceniono, w kontrolowanych jednostkach, wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej²⁰.

W ogólnej kwocie 22 972 944 tys. zł zrealizowanych w 2011 r. wydatków z budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami stanowiły 16 290 269,8 tys. zł, tj. 70,9%. Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego w większości prawidłowo wykorzystwały i rozliczyły otrzymane z tych dotacje środki, co umożliwiło realizację obowiązkowych zadań z zakresu administracji rządowej objętych kontrolą. Zadania realizowano na ogół prawidłowo, zgodnie z przepisami i efektywnie, rzetelnie dokumentując i ewidencjonując ponoszone wydatki [str. 15 - 17].

Samorządy ośmiu województw objętych kontrolą wykorzystwały w 2011 r. dotacje w kwocie 871 003,6 tys. zł (94,4% planu po zmianach) głównie na: wyrównywanie przewoźnikom autobusowym utraconych przychodów z tytułu ustawowych uprawnień do przejazdów ulgowych (305 625,2 tys. zł, tj. 35,1% łącznej kwoty wykorzystanych dotacji) oraz remonty, utrzymanie oraz budowy urządzeń melioracji wodnych podstawowych (239 022,3 tys. zł, tj. 27,4%). Szczegółowe badanie, którym objęto prawidłowość realizacji wydatków ze środków dotacji w kwocie 290 854,1 tys. zł (33,4% kwoty wykorzystanej) poniesionych na realizację 11 zadań wykazało pojedyncze nieprawidłowości i uchybienia w czterech jednostkach²¹. Dotyczyły one m.in. terminowości wypłat należnych świadczeń za szkody w uprawach i płodach rolnych oraz nadawania uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek niezgodnie z przepisami [str. 21 - 23].

Siedem miast na prawach powiatu objętych kontrolą wykorzystowało w 2011 r. dotacje w łącznej kwocie 277 754,2 tys. zł (99,5% planu po zmianach) głównie na: świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (149 532,4 tys. zł, tj. 53,8%) oraz ochronę

²⁰ Wykaz ocen poszczególnych jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 4 do Informacji.

²¹ Dotyczyło to urzędów marszałkowskich województwa: podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego.

przeciwpożarową i działalność ratowniczo-gaśniczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną (59 516,4 tys. zł, tj. 21,4%). Szczegółowe badanie, którym objęto prawidłowość realizacji wydatków ze środków dotacji w kwocie 1 864,4 tys. zł (0,7% kwoty wykorzystanej) poniesionych na realizację dziewięciu zadań nie wykazało nieprawidłowości [str. 23 - 25].

31 powiatów objętych kontrolą wykorzystało w 2011 r. dotacje w kwocie 239 377,1 tys. zł (99,3% planu po zmianach) głównie na: ochronę przeciwpożarową, działalność ratowniczo-gaśniczą oraz zapobiegawczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną (97 296,3 tys. zł, tj. 40,6% łącznej kwoty wykorzystanych dotacji) oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (87 534,9 tys. zł, tj. 36,6%). Szczegółowe badanie, którym objęto prawidłowość realizacji wydatków ze środków dotacji w kwocie 11 128,6 tys. zł (0,7% kwoty wykorzystanej) poniesionych na realizację 11 zadań wykazało pojedyncze nieprawidłowości i uchybienia w pięciu jednostkach²². Dotyczyły one m.in. dokonywania wydatków niezgodnie z planem finansowym, niezgodnie z przeznaczeniem lub bez rzetelnego odbioru wykonania zadań [str. 25 - 29].

40 objętych kontrolą gmin wykorzystało w 2011 r. dotacje w kwocie 171 694,3 tys. zł (tj. 99,3% planu po zmianach) głównie na: świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (150 075,6 tys. zł, tj. 87,4% łącznej kwoty wykorzystanych dotacji) oraz zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego do produkcji rolnej (8 808,5 tys. zł, tj. 5,1%). Szczegółowe badanie, którym objęto prawidłowość realizacji wydatków ze środków dotacji w kwocie 12 835,8 tys. zł (7,5% kwoty wykorzystanej) poniesionych na realizację 11 zadań wykazało pojedyncze nieprawidłowości i uchybienia w 10 jednostkach²³. Polegały one m.in. na nienależnym weryfikowaniu złożonych wniosków w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, niezgodnym z przepisami zawieraniu umów zleceń z pracownikami, a także opóźnieniach w wydawaniu decyzji [str. 29 - 31].

Jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą wykonały dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej znacznie powyżej kwot planowanych (od 155,8% do 236,8% planu). Rok 2011 był kolejnym, w którym NIK stwierdziła znaczną rozbieżność pomiędzy planem a wykonaniem tych dochodów, co wskazuje na konieczność zachowania większej staranności w procesie planowania. Dochody, poza pojedynczymi przypadkami, pobierano prawidłowo i terminowo odprowadzono do budżetu państwa. Zaległości na koniec 2011 r. wyniosły łącznie 286 722,5 tys. zł i znacznie wzrosły w porównaniu do stanu

²² Dotyczy starostwa powiatowego w: Jarocinie, Ropczycach, Łobzie, Dzierżoniowie, Międzyrzeczu.

²³ Dotyczy gmin w: Chmielnie, Somoninie, Chełmie Śląskim, Pleszewie, Dopiewie, Kościanie (miejska), Medyce, Maszewie, Otyniu.

na koniec 2010 r. (w samorządach województw o 77,9%, w miastach na prawach powiatu o 23,7%, w powiatach o 25,3%, w gminach o 54,9%). Szczegółowe badanie, którym objęto prawidłowość windykacji zaległości w łącznej kwocie 64 398,3 tys. zł (22,5%) wykazało w większości jednostek istotne nieprawidłowości, które dotyczyły zaniechań działań windykacyjnych wobec dłużników oraz opieszałości lub nieskuteczności w ich podejmowaniu [str. 31 - 45].

We wszystkich kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego badaniem objęto 225 z 789 projektów realizowanych w 2011 r. z udziałem środków funduszy Unii Europejskiej. Zdecydowana większość projektów (211) realizowana była zgodnie z harmonogramami rzeczowo – finansowymi a środki na ich finansowanie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone. Stwierdzone uchybienia, poza jednym przypadkiem, nie skutkowałyby koniecznością korekt finansowych w odniesieniu do środków pozyskanych z funduszy europejskich [str. 45 - 48].

Spośród objętych kontrolą 369 postępowań o zamówienie publiczne prowadzonych w jednostkach objętych kontrolą, w 32 postępowaniach stwierdzono uchybienia formalne, które nie miały wpływu na rozstrzygnięcie postępowań a w ośmiu nieprawidłowości stanowiące istotne naruszenie ustawy *Prawo zamówień publicznych* [str. 48 - 50].

II. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność wojewodów w zakresie planowania, przekazywania i rozliczenia wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami.

Wojewodowie terminowo informowali jednostki samorządu terytorialnego o planowanych i ostatecznych kwotach dotacji celowych a także terminowo przekazywali środki, co pozwoliło jednostkom samorządu terytorialnego na bieżącą realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Zmniejszyła się, w porównaniu do lat ubiegłych, skala blokad zaplanowanych środków, a zwroty kwot niewykorzystanych przez samorzady dotyczyły w większości zadań, których koszty były trudne do przewidzenia na etapie planowania. NIK oceniła, że świadczy to o poprawie jakości planowania kwot na dotacje. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w sprawowaniu przez wojewodów nadzoru nad prawidłowością wykorzystania i rozliczenia przez jednostki samorządu terytorialnego środków z dotacji [str. 17 - 20].

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

Minister Finansów przekazał w 2011 r. jednostkom samorządu terytorialnego środki z tytułu subwencji ogólnej w łącznej kwocie 48 348 161,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Raty

subwencji zostały prawidłowo naliczone i przekazywane były w wysokościach i terminach wynikających z przepisów prawa [str. 57 - 60].

2.2 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 2011 r. zrealizowały dochody w łącznej kwocie 171 309 128,8 tys. zł, przy planowanych 175 280 150,6 tys. zł, tj. 97,7% planu. Wydatki wyniosły 181 594 742,1 tys. zł, tj. 93,2% wydatków planowanych na ten rok (194 840 667,1 tys. zł).

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r. zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 10 285 613,3 tys. zł, przy planowanym w wysokości 19 560 516,5 tys. zł. W 2011 r. wystąpiła tendencja spadkowa deficytu, który uległ zmniejszeniu o 31,3% w porównaniu do 2010 r. (14 969 569,0 tys. zł).

Kwota długu jednostek samorządu terytorialnego, według stanu na 31 grudnia 2011 r., wynosiła 65 756 468,4 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. o 19,4% (o 10 662 596,6 tys. zł). Na wszystkich stopniach jednostek samorządu terytorialnego zanotowano wzrost zadłużenia, a największy wpływ na wielkość zadłużenia w 2011 r. miało zadłużenie miast na prawach powiatu i gmin, których udział w zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego wyniósł odpowiednio 42,7% i 39,5%. Relacja kwoty długu jednostek samorządu terytorialnego do wykonanych przez nie dochodów, nie przekroczyła ustawowego progu²⁴ i wyniosła 38,4% (relacja ta wzrosła o 4,6 punktu procentowego w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. i była niższa niż w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. – 7,8 punktu procentowego).

W wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r. należy zauważyć:

- niższe niż planowano wykonanie dochodów (97,7%) i wydatków (93,2%),
- niskie wykonanie planu wydatków majątkowych (85,8%),
- znaczny wzrost poziomu zadłużenia (o 19,4%) , co wiązało się z pozyskiwaniem środków na realizację projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

²⁴ tj. 60% wykonanych w danym roku dochodów.

W stosunku do 2010 r.:

- wzrosły dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio o 5,2% i 2,2%, przy czym niższa dynamika wydatków spowodowała zmniejszenie się deficytów w budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
- wydatki majątkowe spadły 4,1%, przy czym jednostki samorządu terytorialnego nie zrealizowały w pełni planu tych wydatków,
- zobowiązania wymagalne wzrosły o 3,8% (przy wzroście w 2010 r. o 46,2% w porównaniu do 2009 r.).
- pomimo wzrostu zadłużenia w 2011 r. jego tempo wykazało tendencję spadkową (o 17,3 punktu procentowego w stosunku do stanu na koniec 2010 r.).

2.3 Uwagi i wnioski

W 2011 r. na każdym stopniu jednostki samorządu terytorialnego wystąpiły znaczne rozbieżności pomiędzy planowanymi a wykonanymi dochodami związanymi z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Zrealizowane dochody były zdecydowanie wyższe od planowanych. Tendencja taka utrzymuje się już od kilku lat, co świadczy o niedoskonałości metod szacowania wysokości dochodów.

Poprawie uległo planowanie kwot dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania z zakresu administracji rządowej, o czym m.in. świadczy niższa niż w roku ubiegłym kwota dokonanych blokad wydatków na dotacje.

W 2011 r., podobnie jak w latach poprzednich, niska była skuteczność windykacji zaległych należności stanowiących dochody budżetu państwa. W konsekwencji znacznie wzrosły zaległości, co zwiększa ryzyko ich przedawnienia.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędne podjęcie działań przez:

- **właściwych dysponentów** części budżetowych w celu rzetelnego planowania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej;
- **jednostki samorządu terytorialnego** w celu poprawy windykacji zaległych należności stanowiących dochody budżetu państwa.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

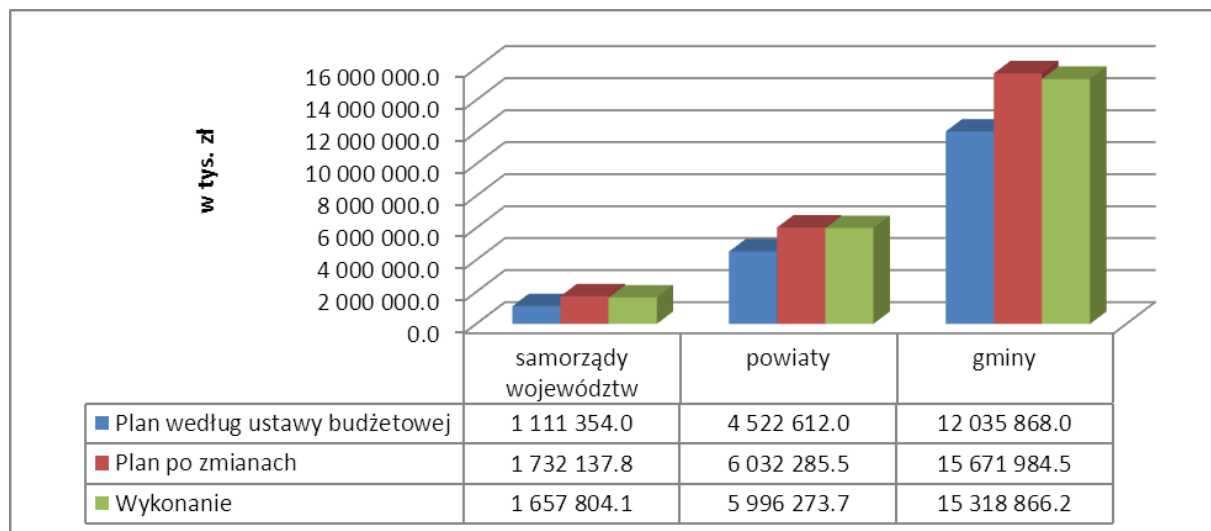
3.1 Istotne ustalenia kontroli

3.1.1 Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie budżetowej na 2011 r. dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zaplanowane w kwocie 17 669 834,0 tys. zł, w tym 97,2% stanowiły dotacje na zadania bieżące (17 166 924 tys. zł). W porównaniu do planu określonego w ustawie budżetowej na 2010 r. (16 950 896 tys. zł), kwota dotacji na 2011 r. była wyższa o 718 938 tys. zł, tj. o 4,2%.

Wykres nr 2

Realizacja wydatków z budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r.



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów. Szczegółową realizację wydatków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji.

W wyniku dokonanych w 2011 r. przeniesień, łączna kwota dotacji celowych w planie po zmianach wyniosła 23 436 407,8 tys. zł i zwiększyła się (per saldo) w stosunku do planu pierwotnego o 5 766 573,8 tys. zł, tj. o 30%.

Zrealizowane w 2011 r. wydatki z budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 22 972 944,0 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2010 r. wydatki te były niższe o 768 930,4 tys. zł (tj. o 3,2%). Spadek zanotowano w wydatkach na dotacje dla gmin (o 6%) i samorządów województw (o 1,4%). W wydatkach na dotacje dla powiatów nastąpił wzrost o 4,1%. W ogólnej kwocie wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, wydatki bieżące stanowiły 89,2%

(20 497 968,1 tys. zł). Z ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków na dotacje w 2011 r. – 66,7% przekazano gminom; 26,1% powiatom; 7,2% samorządom województw.

Spadek, w 2011 r. w porównaniu do roku 2010, wydatków na dotacje celowe dla gmin i samorządów województw wynikał głównie ze spadku wydatków na dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień odpowiednio o 64,3% i o 59,9%. Dotyczyło to przede wszystkim wydatków na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. W przypadku powiatów wzrosły głównie dotacje na zadania własne (wzrost o 6,2%), w tym w szczególności na zadania bieżące (wzrost o 9,0%).

W 2011 r. z łącznej kwoty wydatków na dotacje celowe przekazano:

- na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami 16 290 269,8 tys. zł, tj. 70,9% (o 2,3% mniej niż w 2010 r.), z tego gminom 11 155 622,4 tys. zł (o 4,4% mniej niż w 2010 r.), powiatom - 3 760 180 tys. zł (o 3,2% więcej niż w 2010 r.), samorządom województw - 1 374 467,4 tys. zł (o 0,4% więcej niż w roku poprzednim);
- na zadania własne 6 639 427,3 tys. zł, tj. 28,9% (o 4,6% mniej niż w 2010 r.), z tego gminom 4 139 260,3 tys. zł (o 9,3% mniej), powiatom - 2 220 290,5 tys. zł (o 6,2% więcej), samorządom województw - 279 876,5 tys. zł (o 7,8% mniej niż w roku poprzednim);
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej 43 246,8 tys. zł, tj. 0,2% (o 58,5% mniej niż w roku 2010), z tego gminom 23 983,5 tys. zł (o 64,3% mniej), powiatom – 15 803,2 tys. zł (44,5% mniej), samorządom województw – 3 460,1 tys. zł (o 59,9% mniej niż w roku 2010).

W 2011 r. wydatki na dotacje realizowano w 23 działach klasyfikacji budżetowej, a najwyższe dotyczyły działów:

- **852 – Pomoc społeczna** – w kwocie 13 433 701,1 tys. zł, co stanowiło 58,5% łącznej kwoty wydatków na dotacje. Środki te zostały głównie przeznaczone: w gminach na świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (9 551 088,2 tys. zł, tj. 71,1% łącznej kwoty wydatków na dotacje w tym dziale), w powiatach na pobyt osób w domach pomocy społecznej (973 153,7 tys. zł, tj. 7,2% łącznej kwoty wydatków na dotacje w tym dziale);
- **600 – Transport i łączność** – w kwocie 2 545 232,9 tys. zł, co stanowiło 11,1% łącznej kwoty wydatków na dotacje. Środki te zostały głównie przeznaczone: w gminach na utrzymanie dróg gminnych (491 950,9 tys. zł, tj. 19,3% łącznej kwoty wydatków na dotacje w tym dziale), w powiatach – na utrzymanie dróg powiatowych (441 856 tys. zł,

tj. 17,4% kwoty wydatków w tym dziale), w samorządach województw – na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe (558 460,7 tys. zł, tj. 21,9% kwoty wydatków na dotacje w tym dziale);

- **754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa** – w kwocie 1 917 840,2 tys. zł, co stanowiło 8,3% łącznej kwoty wydatków na dotacje. Środki te zostały głównie przeznaczone na zadania związane z utrzymaniem i działalnością komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (1 901 710,7 tys. zł, tj. 99,2% kwoty wydatków na dotacje w tym dziale).

3.1.2 Działania wojewodów w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego

Wojewodowie przekazali, w terminach określonych w *ustawie o finansach publicznych*²⁵, jednostkom samorządu terytorialnego informacje o planowanych i ostatecznych kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, na realizację zadań własnych oraz informacje o kwotach dochodów związanych z realizacją tych zadań, a także o wysokości środków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Informacje te zostały przekazane w określonej w ustawie szczegółowości: dział, rozdział, paragraf. W trakcie kontroli stwierdzono, że **Wojewoda Podkarpacki** nie poinformował jednostek samorządu terytorialnego o pełnej kwocie dotacji, pozostawiając w dyspozycji siedmiu wydziałów Urzędu środki niepodzielone w łącznej kwocie 22 679,3 tys. zł. Działanie Wojewody, stanowiło naruszenie dyspozycji art. 148 u.f.p., który zobowiązuje dysponentów części budżetu do przekazywania jst informacji o kwotach dotacji.

Dotacje celowe były przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami określonymi w art. 149 ust 1 u.f.p., tj. terminach pozwalających na realizację zadań terminowo i w pełnym zakresie. Stwierdzone w trakcie kontroli nieliczne uchybienia nie wpłynęły w sposób istotny na wykonanie dotowanych zadań. Przykładowo:

Wojewoda Podlaski przekazał dwóm gminom (Zambrów, Wasilków) dotację celową na pomoc materialną o charakterze socjalnym w wysokości przewyższającej o 255,2 tys. zł zapotrzebowanie tych gmin. Zapotrzebowania te, stanowiące korektę pierwotnie zaplanowanych kwot, zostały przedstawione Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty, który nie poinformował odpowiednich komórek organizacyjnych Wojewody o zaistniałej zmianie. Środki zostały zwrócone w listopadzie 2011 r. Ponadto, dwa z 13 wniosków Samorządu Województwa Podlaskiego o wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne (na łączną kwotę 35,0 tys. zł) służby Wojewody załatwiały w sposób opieszwały. Dotacje w przedmiotowej sprawie zostały przekazane

²⁵ Stosownie do art. 143 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 148 ustawy o finansach publicznych.

do samorządu województwa po 84 i 50 dniach od dnia wpływu wniosków o dotacje. Odszkodowania Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego wypłacił odpowiednio po 136 i 112 dniach. W konsekwencji nie dotrzymano, określonego w § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska²⁶, terminu wypłaty odszkodowania, wynoszącego 30 dni od dnia sporządzenia protokołu ostatecznego szacowania szkody.

Wojewodowie przekazali jednostkom samorządu terytorialnego w 2011 r. dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami w kwocie 16 005 583 tys. zł, tj. 98,9% kwoty planowanej (po zmianach). W strukturze przekazanych przez Wojewodów dotacji największy udział miały:

a) **w gminach**²⁷ dotacje na zadania z zakresu:

- zabezpieczenia społecznego - 10 102 057,5 tys. zł (tj. 92,9% ogółu dotacji przekazanych gminom), w tym przede wszystkim na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (8 335 276,0 tys. zł),
- administracji publicznej - 411 950,6 tys. zł (tj. 3,8% ogółu dotacji przekazanych gminom), w tym głównie na utrzymanie w gminach stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i prowadzenie ewidencji ludności (88 000,5 tys. zł),
- rolnictwa – 349 892,6 tys. zł (tj. 3,2% ogółu dotacji przekazanych gminom), w tym przede wszystkim na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (349 857,6 tys. zł).

b) **w powiatach** dotacje na zadania z zakresu:

- bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej – 1 905 887,5 tys. zł (tj. 50,6% ogółu dotacji przekazanych powiatom), w tym przede wszystkim na ochronę przeciwpożarową, działalność ratowniczo-gaśniczą oraz zapobiegawczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną (1 792 324,4 tys. zł),
- ochrony zdrowia – 1 075 282,2 tys. zł (tj. 28,6% ogółu dotacji przekazanych powiatom), w tym głównie na opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne uczniów szkół ponadgimnazjalnych, dzieci przebywających w placówkach pełniących funkcje resocjalizacyjne, wychowawcze oraz opiekuńcze jeżeli nie posiadają uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub

²⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 272).

²⁷ w tym miastom na prawach powiatu na zadania gminne.

stypendium oraz osób niepobierających zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (1 072 166,3 tys. zł),

- zabezpieczenia społecznego – 232 715,0 tys. zł (tj. 6,2% ogółu dotacji przekazanych powiatom), w tym na prowadzenie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (90 156,4 tys. zł).

c) w **samorządach województw** na zadania z zakresu:

- rolnictwa – 759 213,0 tys. zł (tj. 55,5% ogółu dotacji przekazanych samorządom województw), w tym na remonty, utrzymanie oraz budowę urządzeń melioracji wodnych podstawowych (418 633,5 tys. zł),
- transportu – 559 717,5 tys. zł (tj. 40,9% ogółu dotacji przekazanych samorządom województw), w całości na wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe pasażerskie przewozy autobusowe utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów,
- administracji publicznej – 17 392,2 tys. zł (tj. 1,3% ogółu dotacji przekazanych samorządom województw), w tym na utrzymanie w samorządzie województwa stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (6 922,3 tys. zł).

Zwroty przekazanych przez wojewodów kwot dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami wyniosły w 2011 r. łącznie 124 963,4 tys. zł, co stanowiło 0,8% kwoty przekazanej. Jednostki samorządowe zwracały środki terminowo, a nieliczne przypadki zwrotu po terminie dotyczyły niewielkich kwot (np. jednostki samorządu terytorialnego **województwa dolnośląskiego** zwróciły po terminie łącznie 288,2 tys. zł, tj. 1,7% kwot zwróconych ogółem). Zwracano m.in. kwoty pobrane w nadmiernej wysokości przeznaczone na wypłaty świadczeń społecznych oraz składek z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, a także na wypłaty producentom rolnym z tytułu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego do produkcji rolnej. Poziom finansowania powyższych zadań jest trudny do oszacowania na etapie planowania a nawet w trakcie realizacji, gdyż zależy w dużej mierze od spełnienia przez beneficjenta w ciągu roku warunków do otrzymania świadczenia. NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do kwot zwrotu podatku akcyzowego (zostały one zaplanowane w rezerwach celowych budżetu państwa i sukcesywnie w trakcie roku były przenoszone do jednostek samorządowych), dodatkowym utrudnieniem był brak w 2011 roku spójności przepisów. Zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wojewoda wnioskuje do Ministra Finansów o środki z rezerw celowych do 30 września roku budżetowego. Natomiast zgodnie

z § 2 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przekazywania gminom dotacji na zwrot podatku akcyzowego (...) ²⁸ gminy składały wojewodom wnioski o dotacje do 18 października danego roku. W wyniku nowelizacji ww. rozporządzenia rozbieżność ta została w 2012 roku usunięta.

Wojewodowie dokonali w trakcie 2011 r. blokady planowanych wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 112 865,8 tys. zł²⁹, co stanowiło 0,7% zaplanowanej kwoty dotacji. W porównaniu do 2010 r. kwota ta była niższa o 43,1% a w porównaniu do 2009 r. niższa o 63,5% (w 2010 r. kwota dokonanych blokad wyniosła 198 424,3 tys. zł, a w 2009 r. – 309 441,9 tys. zł). Systematyczny spadek kwot blokowanych środków świadczy o poprawie planowania kwot dotacji i lepszym rozpoznaniu rzeczywistych potrzeb środków na realizowane przez samorządy zadania. Przyczynami dokonanych blokad były m.in.:

- niższe od planowanego zapotrzebowanie jednostek samorządu terytorialnego na kwoty dotacji na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej (z powodu przekroczenia przez świadczeniobiorców kryterium dochodowego),
- niższe koszty realizacji zadań lub opóźnień ich realizacji wskutek przedłużenia procedury przetargowej (np. na scalanie gruntów),
- niewykorzystanie przez samorządy środków przeznaczonych na realizację zadań w zakresie pomocy technicznej w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*;
- niższe od planowanego zapotrzebowanie na środki na zabezpieczenie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego do produkcji rolnej.

Nie stwierdzono przypadków dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego należnych na 2011 rok dotacji w postępowaniu sądowym.

Wojewodowie sprawowali nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem i rozliczaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa. Prowadzono w trakcie roku m.in. kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji, a także bieżący monitoring sprawozdań z wykonania dotacji składanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

²⁸ 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.).

²⁹ Na podstawie wyników kontroli w urzędach wojewódzkich.

3.1.3 Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami

Dotacje celowe dla samorządów województw

Dotacje celowe zaplanowane w 2011 r. w ośmiu samorządach województw objętych kontrolą w łącznej kwocie 922 249,0 tys. zł (plan po zmianach) zostały wykorzystane w wysokości 871 003,6 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach oraz 98,3% kwoty dotacji otrzymanej (886 053,7 tys. zł). W porównaniu do 2010 r. wykorzystane środki dotacji były wyższe o 7,9% (63 508,8 tys. zł). Wzrost w porównaniu do roku ubiegłego wynikał głównie ze zwiększonych potrzeb części samorządów województw związanych z budową i utrzymaniem melioracji wodnych i ochrony przeciwpowodziowej, a także z usuwaniem skutków powodzi. Niepełne wykorzystanie środków wynikało przede wszystkim z oszczędności w przetargach, niższych niż zakładano dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych, niższej realizacji świadczeń rodzinnych, a także niższego niż zakładano wzrostu wynagrodzeń osób pracujących przy projektach w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Najwyższe kwoty dotacji (łącznie w ośmiu województwach) wykorzystano na realizację zadań z zakresu:

- *transportu*, w tym wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe pasażerskie przewozy autobusowe utraconych przychodów z tytułu ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów, tj. dopłaty do tych przewozów autobusowych z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (305 625,2 tys. zł),
- *rolnictwa*, w tym remonty, utrzymanie oraz budowa urządzeń melioracji wodnych podstawowych (239 022,3 tys. zł), gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (151 451,7 tys. zł) oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (90 558,3 tys. zł).

Dysponenci środków przekazywali je na rachunki urzędów marszałkowskich bez zbędnej zwłoki, zgodnie z harmonogramami i składanymi zapotrzebowaniami.

Kontrolowane samorządy województw dofinansowały realizację zadań z zakresu administracji rządowej środkami z dochodów własnych w łącznej kwocie 22 479,9 tys. zł, tj. 2,6% dotacji celowych wykorzystanych ogółem. Dofinansowaniem objęto przede wszystkim zadania związane z :

- utrzymaniem w samorządzie województwa stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej,
- przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych,

- prowadzeniem wojewódzkich baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie, w szczególności baz danych obiektów topograficznych.

Powodem dofinansowania były niewystarczające, w ocenie jednostek samorządowych, do pełnej realizacji zadań środki z dotacji celowej. Konieczne było w szczególności zniwelowanie dysproporcji w wynagradzaniu osób wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej z wynagrodzeniami osób wykonujących równoważny zakres zadań samorządowych. Marszałkowie kontrolowanych samorządów województw nie korzystali z prawa dochodzenia należnych świadczeń w trybie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

Niewykorzystane kwoty dotacji zostały zwrócone na rachunki właściwych wojewodów w ustawowych terminach.

Szczegółową kontrolą objęto prawidłowość wydatków w łącznej kwocie 290 854,1 tys. zł poniesionych na realizację 11 zadań z zakresu administracji rządowej³⁰.

Zadania realizowano na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi procedurami. Kontrolowane samorzady województw wykonywały zadania efektywnie i skutecznie przy optymalnym wykorzystaniu zasobów i zapewnieniu prawidłowego nadzoru oraz rzetelnie udokumentowały ich realizację. Wydatki zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej i wykazane w sprawozdawczości budżetowej. Środki dotacji zostały prawidłowo i terminowo rozliczone.

Nieprawidłowości, które stwierdzono w czterech jednostkach³¹ dotyczyły m.in. terminowości wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych, realizacji dopłat dla

³⁰ Dotyczy to zadań: wyrównywanie przewoźnikom wykonującym krajowe pasażerskie przewozy autobusowe utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów (urzędy marszałkowskie województwa: podlaskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, mazowieckiego, lubuskiego), prowadzenie ewidencji zaszeregowania obiektów hotelarskich (urzędy marszałkowskie województwa: pomorskiego, lubelskiego, wielkopolskiego), opracowanie programów ochrony powietrza dla obszarów, na których występują przekroczenia standardów jakości (urzędy marszałkowskie województwa: małopolskiego, zachodniopomorskiego), finansowanie działalności komisji przeprowadzających egzamin na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek (Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego), wypłata odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną na obszarach obwodów łowieckich polnych i na obszarach nie wchodzących w skład obwodów łowieckich (Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego), prowadzenie wojewódzkich baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie w szczególności baz danych obiektów topograficznych, w tym opracowanie numerycznego modelu rzeźby terenu dla obszarów dolin rzecznych i terenów zalewowych rzek (Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego), działalność Okręgowej Geologicznej Komisji Egzaminacyjnej (Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego), inwentaryzacja ujęć wód podziemnych dla powiatu gorzowskiego wraz z miastem Gorzów Wielkopolski (Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego), aktualizacja rejestru powierzchniowego obwodów łowieckich oraz map obwodów łowieckich (Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego), kontrola prawidłowości wydawania orzeczeń z zakresu medycyny i psychologii transportu oraz w zakresie integracji środowisk kombatantów (Marszałek Województwa Lubelskiego). Do badań szczegółowych, na podstawie doboru celowego, typowano co najmniej dwa zadania realizowane w urzędzie kontrolowanej jednostki finansowane ze środków dotacji celowej.

³¹ Dotyczy to urzędów marszałkowskich województwa: podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego.

przewoźników autobusowych z tytułu ulgowych przejazdów, nadawania uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek pomimo braku niektórych dokumentów, nadawania kategorii hotelom niezgodnie z przepisami. Przykładowo:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w 13 sprawach (100% badanych) odszkodowania (212,5 tys. zł) wypłacano od dziewięciu do 106 dni po upływie 30-dniowego terminu liczonego od dnia ostatecznego oszacowania szkody, co było niezgodne z § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego 64 z 68 umów z przewoźnikami zostało zawartych ze wsteczną mocą obowiązywania, co skutkowało rozliczeniem dopłat (na kwotę 6 323,6 tys. zł) za okresy, w których przewoźnicy nie posiadali zawartych umów z samorządem Województwa, a tym samym nie nabyli w tych okresach uprawnienia, o którym mowa w art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego³².

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego decyzją Marszałka Województwa zaszeregowano i nadano kategorii trzech gwiazdek dwóm pięciom hotelu znajdującego się w Koninie, który posiadał już, nadaną wcześniej, kategorię dwóch gwiazdek, co było niezgodne z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych³³. Ponadto, w 2011 r. w odniesieniu do dwóch hoteli zlokalizowanych w Poznaniu, wydano dwie decyzje na podstawie wniosków zawierających braki formalne (brak stosownych opinii Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej), co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie³⁴.

Dotacje celowe dla miast na prawach powiatu

Dotacje celowe zaplanowane w 2011 r. w siedmiu miastach na prawach powiatu objętych kontrolą w łącznej kwocie 279 075,6 tys. zł (plan po zmianach) zostały wykorzystane w wysokości 277 754,2 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Niższe wykorzystanie dotacji celowych wynikało głównie z mniejszej od planowanej liczby wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego spowodowanych nie zakwalifikowaniem się wnioskodawców do świadczeń ze względu na niespełnione kryterium dochodowe. Najwyższe kwoty dotacji celowych wykorzystano na realizację zadań z zakresu:

³² Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

³³ Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 ze zm.

- *zabezpieczenia społecznego*, w tym świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (149 532,4 tys. zł),
- *bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej*, w tym ochronę przeciwpożarową, działalność ratowniczo-gaśniczą oraz zapobiegawczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną (59 516,4 tys. zł),
- *ochrony zdrowia*, w tym opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne uczniów szkół ponadgimnazjalnych, dzieci przebywających w placówkach pełniących funkcje resocjalizacyjne, wychowawcze oraz opiekuńcze jeżeli nie posiadały uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub stypendium oraz osób niepobierających zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (12 875,9 tys. zł),
- *administracji publicznej*, w tym utrzymanie stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (4 205,0 tys. zł).

Dysponenci środków przekazywali dotacje na rachunki objętych kontrolą jednostek bez zbędnej zwłoki, zgodnie z harmonogramami i składanymi zapotrzebowaniami. Nieznaczne opóźnienia w przekazywaniu dotacji celowej wystąpiły we Włocławku i odnosiły się głównie do finansowania świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Opóźnienia, w stosunku do realizowanego we Włocławku harmonogramu wypłaty świadczeń, wynosiły od 1 do 28 dni, co powodowało konieczność czasowego finansowania tych wypłat ze środków własnych w kwocie 1 508,2 tys. zł.

Kontrola wykazała, że dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, zadania zostały zrealizowane, a niewykorzystane środki terminowo rozliczone i zwrócone na rachunki właściwych wojewodów, Krajowego Biura Wyborczego oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Kontrolowane miasta na prawach powiatu dofinansowały realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań zleconych środkami własnymi w łącznej kwocie 27 680,8 tys. zł, tj. 10,0% dotacji celowych wykorzystanych. Dofinansowaniem objęto w szczególności zadania związane z:

- utrzymaniem w gminach i powiatach stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej,
- prowadzeniem, modernizacją i informatyzacją powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

- ochroną przeciwpożarową i działalnością ratowniczo-gaśniczą oraz zapobiegawczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną,
- wypłatą świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

Powodem dofinansowania były niewystarczające, w ocenie jednostek samorządowych, do pełnej i na odpowiednio wysokim poziomie jakości realizacji zadań środki z dotacji celowej. W szczególności konieczne było zniwelowanie dysproporcji w wynagradzaniu osób wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej z wynagrodzeniami osób wykonujących równoważny zakres zadań samorządowych. Prezydenci kontrolowanych miast nie korzystali z prawa dochodzenia należnych świadczeń w trybie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

Szczegółową kontrolą objęto prawidłowość wydatków w łącznej kwocie 1 864,4 tys. zł poniesionych na realizację dziewięciu zadań z zakresu administracji rządowej³⁵. We wszystkich przypadkach zadania realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami i wewnętrznymi procedurami w sposób efektywny i skuteczny przy optymalnym wykorzystaniu zasobów i zapewnieniu prawidłowego nadzoru. Rzetelnie udokumentowano ich realizację, a wydatki zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej i wykazane w sprawozdawczości budżetowej. Środki dotacji wydatkowane na realizację tych zadań zostały prawidłowo i terminowo rozliczone.

Dotacje celowe dla powiatów

Dotacje celowe zaplanowane w 2011 r. w 31 powiatach objętych kontrolą w łącznej kwocie 241 161,0 tys. zł (plan po zmianach) zostały wykorzystane w kwocie 239 377,1 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach oraz 99,8% kwoty dotacji otrzymanej (239 775,5 tys. zł). Wskaźnik wykorzystania dotacji celowych w porównaniu do roku ubiegłego utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Niepełne wykorzystanie środków wynikało przede wszystkim z przesunięcia prac scaleniowych gruntów, niższej od prognozowanej liczby bezrobotnych,

³⁵ Dotyczy to zadań: gospodarowanie nieruchomościami SP (Włocławek, Radom, Dąbrowa Górnicza) prowadzenie rejestru wyborców oraz przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu (Krosno, Radom), opracowania geodezyjne i kartograficzne na potrzeby gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (Rybnik, Legnica), zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego (Opole, Legnica), zorganizowanie i przeprowadzenie narodowego spisu ludności i mieszkań (Opole), przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej (Krosno), utrzymanie w gminie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej (Rybnik), wydruku podręczników szkolnych i książek pomocniczych w piśmie Braille'a (Dąbrowa Górnicza), realizacja świadczeń z funduszu alimentacyjnego (Włocławek). Do badań szczegółowych, na podstawie doboru celowego, typowano co najmniej dwa zadania realizowane w urzędzie kontrolowanej jednostki finansowane ze środków dotacji celowej.

za których opłacano składki na ubezpieczenia społeczne, a także z niższych niż zaplanowano kosztów bieżącej działalności powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Najwyższe kwoty dotacji (łącznie w 31 powiatach) wykorzystano na realizację zadań z zakresu:

- *bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej*, w tym ochronę przeciwpożarową, działalność ratowniczo-gaśniczą oraz zapobiegawczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną (97 296,3 tys. zł),
- *ochrony zdrowia*, w tym opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne uczniów szkół ponadgimnazjalnych, dzieci przebywających w placówkach pełniących funkcje resocjalizacyjne, wychowawcze oraz opiekuńcze jeżeli nie posiadały uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu, bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub stypendium oraz osób niepobierających zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (87 534,9 tys. zł),
- *działalności usługowej*, w tym nadzoru budowlanego (8 620,8 tys. zł),
- *administracji publicznej*, w tym usuwania skutków klęsk żywiołowych (7 840,2 tys. zł).

Dysponenci środków przekazywali je na rachunki starostw powiatowych bez zbędnej zwłoki, zgodnie z harmonogramami i składanymi zapotrzebowaniami.

Kontrolowane powiaty dofinansowały realizację zadań z zakresu administracji rządowej środkami z dochodów własnych w łącznej kwocie 10 873,6 tys. zł, tj. 4,5% dotacji celowych wykorzystanych ogółem. Dofinansowaniem objęto przede wszystkim zadania związane z :

- utrzymaniem w powiatach stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej,
- ochroną przeciwpożarową, działalnością ratowniczo-gaśniczą oraz zapobiegawczą realizowaną przez Państwową Straż Pożarną,
- prowadzeniem, modernizacją i informatyzacją powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencją gruntów i budynków, gleboznawczą klasyfikacją gruntów i geodezyjną siecią uzbrojenia terenu,
- finansowaniem bieżącej działalności powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Powodem dofinansowania były niewystarczające, w ocenie jednostek samorządowych, do pełnej realizacji zadań środki z dotacji celowej oraz chęć podniesienia standardów realizowanych zadań. Starostowie kontrolowanych powiatów nie korzystali z prawa dochodzenia należnych świadczeń na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

Niewykorzystane kwoty dotacji zostały zwrócone na rachunki właściwych wojewodów w ustawowych terminach.

Szczegółową kontrolą objęto prawidłowość wydatków w łącznej kwocie 11 128,6 tys. zł poniesionych na realizację 11 zadań z zakresu administracji rządowej³⁶. Zadania w 22 z 31 jednostek objętych kontrolą realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi procedurami. Kontrolowane powiaty zadania realizowały efektywnie i skutecznie przy optymalnym wykorzystaniu zasobów i zapewnieniu prawidłowego nadzoru oraz rzetelnie udokumentowały ich realizację. Środki dotacji zostały prawidłowo i terminowo rozliczone. Wydatki (poza Starostwem Powiatowym w Kolnie i Rawie Mazowieckiej) zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej i wykazane w sprawozdawczości budżetowej.

Nieprawidłowości, które stwierdzono w siedmiu jednostkach³⁷ dotyczyły m.in. dokonywania wydatków niezgodnie z planem finansowym, niezgodnie z przeznaczeniem lub bez rzetelnego odbioru wykonania zadań. Stwierdzono także przypadki błędnego ewidencjonowania dowodów księgowych oraz naliczania kar umownych niższych niż należne. Przykładowo:

W Starostwie Powiatowym w Słupcy przekazano dotację celową w kwocie 40,6 tys. zł do Powiatowego Urzędu Pracy w Słupcy na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku bez wprowadzenia stosownych zmian do planu finansowego. W efekcie wydatkowanie powyższych środków nastąpiło bez upoważnienia wymaganego art. 44 ust. 1 pkt 3 u.f.p. Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie otrzymanej dyscypliny finansów publicznych³⁸. Ponadto, wydatek na wykonanie trzech księzek obiektów budowlanych dla budynków stanowiących własność Skarbu Państwa w wysokości 17,2 tys. zł został zaewidencjonowany w księgach rachunkowych Starostwa w paragrafie 4270 zakup usług remontowych zamiast w paragrafie 4300 zakup usług pozostałych, co było niezgodne

³⁶ Dotyczy zadań: prowadzenie, modernizacja i informatyzacja powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu, prace geodezyjno-urzędniowe na potrzeby rolnictwa, przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej, gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, finansowanie bieżącej działalności powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, opracowania geodezyjne i kartograficzne na potrzeby gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, zaspokajanie roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa, scalanie gruntów, utrzymanie w powiatach stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, prowadzenie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zakup wyposażenia dla zespołów ratownictwa medycznego. Do badań szczegółowych, na podstawie doboru celowego, typowano co najmniej dwa zadania realizowane w urzędzie kontrolowanej jednostki finansowane ze środków dotacji celowej.

³⁷ Dotyczy starostwa powiatowego w: Słupcy, Jarocinie, Ropczycach, Łobzie, Dzierżoniowie, Międzyrzeczu, Ostródzie.

³⁸ 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.).

z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów.

W Starostwie Powiatowym w Łobzie otrzymane dotacje celowe (150,0 tys. zł) na realizację zadania związanego z pracami geodezyjno-urzędniowymi na potrzeby rolnictwa zostały wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 34,5 tys. zł. Ustalono, że środki zostały wykorzystane na regulowanie stanów prawnych działek należących do Skarbu Państwa stanowiących drogi publiczne, w celu wydzielenia z nich tych części nieruchomości, których własność (na podstawie art. 60 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r.³⁹) z mocy prawa przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego pod drogi. Część prac nie dotyczyła obszarów wiejskich (na które przeznaczona była dotacja) i w tej części dotacje zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Starosta nie wykazał związku pomiędzy regulacją stanu prawnego dróg a potrzebami urzędniowymi dla rolnictwa.

W Starostwie Powiatowym w Kolnie dwie faktury VAT (z czerwca i października 2011 r.) na łączną kwotę 18,1 tys. zł zostały zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (odpowiednio do lipca i listopada 2011 r.), czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W rezultacie, w sprawozdaniu Rb-28S za czerwiec i październik 2011 r. zaniżono kwoty zobowiązań, co było niezgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W Starostwie Powiatowym w Rawie Mazowieckiej dwa dokumenty na łączną kwotę 1,2 tys. zł dotyczące kosztów egzekucji komorniczej zostały pomyłkowo ujęte w księgach rachunkowych w § 4300 Zakup usług pozostałych zamiast w § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego. Działaniem tym naruszono postanowieni załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów.

W Starostwie Powiatowym w Ostródzie przedłożone Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu sprawozdania z wykorzystania środków na realizację czterech zadań o łącznej wartości 174,4 tys. zł sporządzone zostały nierzetelnie, gdyż zawarte w nich dane, obejmujące kategorie poniesionych wydatków, nie były zgodne z dokumentacją źródłową. W jednym przypadku Starostwo ze środków dotacji celowej z budżetu państwa zapłaciło na poczet realizacji umowy obejmującej wykonanie ewidencji budynków i lokali w Gminie Miłakowo zaliczkę w wysokości 7,4 tys. zł. Zadanie nie zostało wykonane w 2011 r. a mimo to w sprawozdaniu do Wojewody wykazano wydatkowanie środków dotacji. Było to niezgodne z art. 168 ust. 4 u.f.p. Ponadto, Starostwo lokowało środki pochodzące z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej na codziennych, oprocentowanych lokatach bankowych, co było niezgodne z art. 48 ust. 1 u.f.p. Z tytułu odsetek od tych lokat, Starostwo uzyskało dochody w łącznej kwocie 5,3 tys. zł.

³⁹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

W Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu przy realizacji zadania związanego z opracowaniem map numerycznych o łącznej wartości 150,0 tys. zł wskutek nierzetelnej pracy przedstawicieli Starostwa doszło do odebrania prac objętych umową pomimo, że zadanie nie było w pełni zrealizowane. Przedłożona przez wykonawcę zadania faktura (na kwotę 104,7 tys. zł) została opisana przez Geodetę Powiatowego, który potwierdził wykonanie zamówienia. Prace faktycznie zostały zakończone 25 stycznia 2012 r., a Geodeta zaistniałą sytuację tłumaczył koniecznością wykorzystania dotacji celowej do końca 2011 r. Niezgodne ze stanem faktycznym potwierdzenie wykonania prac, pozbawiło Starostwo uprawnień do dochodzenia kar umownych w przypadku nierzetelnego wykonania zadania (§ 10 ust. 2 lit. b umowy).

Dotacje celowe dla gmin

Dotacje celowe zaplanowane w 2011 r. w 40 gminach objętych kontrolą w łącznej kwocie 172 913,4 tys. zł (plan po zmianach) zostały wykorzystane w wysokości 171 694,3 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach oraz 99,4% kwoty dotacji otrzymanej (172 806,8 tys. zł). Wskaźnik wykorzystania dotacji celowych w porównaniu do roku ubiegłego utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Niepełne wykorzystanie środków dotacji wynikało przede wszystkim z podejmowanych w trakcie roku decyzji o odmowie wypłacania świadczenia rodzinnego ze względu na niespełnienie kryterium dochodowego przez wnioskodawców, a także z niższego niż pierwotnie planowano wykorzystania środków przeznaczonych na walkę z powodzią i jej skutkami.

Najwyższe kwoty dotacji (łącznie w 40 gminach) wykorzystano na realizację zadań z zakresu:

- *pomocy społecznej*, w tym świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (150 075,6 tys. zł) oraz wypłacanie zasiłków celowych rodzinom rolniczym w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych (3.893,5 tys. zł),
- *rolnictwa i łowiectwa*, w tym zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego do produkcji rolnej (8 808,5 tys. zł),
- *administracji publicznej*, w tym utrzymania w gminach stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (2 834,3 tys. zł).

Kontrolowane gminy otrzymywały od dysponentów części budżetowych informacje o kwotach dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej w terminach określonych w art. 143 ust. 1 pkt 2 i art. 148 pkt 1 u.f.p. Dysponenci środków przekazywali dotacje celowe na rachunki gmin bez zbędnej zwłoki, zgodnie z harmonogramami i składanymi zapotrzebowaniami.

Kontrolowane gminy (poza gminami w: Dziadowej Kłodzie, Piechowicach i Otyniu) dofinansowały realizację zadań z zakresu administracji rządowej środkami z dochodów własnych

w łącznej kwocie 4 903,5 tys. zł, tj. 2,9% dotacji celowych wykorzystanych ogółem. Dofinansowaniem objęto przede wszystkim zadania związane z:

- utrzymaniem w gminach stanowisk pracy do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej,
- prowadzeniem ewidencji działalności gospodarczej oraz wydawaniem dowodów osobistych,
- realizacją świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Powodem dofinansowania było niepełne, w ocenie jednostek samorządowych, zabezpieczenie środków dotacji na realizowane zadania, chęć utrzymania dotychczasowych standardów realizowanych zadań lub w niektórych przypadkach chęć ich podniesienia. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) kontrolowanych gmin nie korzystali z prawa dochodzenia należnych świadczeń w trybie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

Niewykorzystane kwoty dotacji zostały zwrócone na rachunki właściwych wojewodów w ustawowych terminach.

Szczegółową kontrolą objęto prawidłowość wydatków w łącznej kwocie 12 835,8 tys. zł poniesionych na realizację 11 zadań z zakresu administracji rządowej⁴⁰. Zadania w 31 z 40 jednostek objętych kontrolą realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi procedurami. Kontrolowane gminy wykonywały zadania efektywnie i skutecznie przy optymalnym wykorzystaniu zasobów i zapewnieniu prawidłowego nadzoru. Rzetelnie udokumentowano ich realizację, a wydatki zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej i wykazane w sprawozdawczości budżetowej.

Nieprawidłowości, które stwierdzono w dziewięciu jednostkach⁴¹ dotyczyły m.in. nienależytego weryfikowania złożonych wniosków w sprawie zwrotu podatku akcyzowego, zawierania umów zleceń z pracownikami, a także opóźnień w wydawaniu decyzji i błędnego klasyfikowania wydatków. Przykładowo:

W gminie Chmielno i Somonino przyjęto do rozliczenia łącznie 463 faktury VAT o łącznej wysokości 19,5 tys. zł, będące podstawą zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, w których brak było oznaczenia oleju napędowego

⁴⁰ Dotyczy zadań: realizacja świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego; zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej; utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej; wydawanie dowodów osobistych oraz realizacja zadań w zakresie należącym do kierownika urzędu stanu cywilnego; realizacja zadań obronnych; prowadzenie ewidencji ludności; prowadzenie działalności gospodarczej, prowadzenie stałego rejestru wyborców; przygotowanie, zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu RP; przygotowanie, zorganizowanie i przeprowadzenie narodowego spisu powszechnego ludności miast i wsi; utrzymanie grobów wojennych. Do badań szczegółowych, na podstawie doboru celowego, typowano co najmniej dwa zadania realizowane w urzędzie kontrolowanej jednostki finansowane ze środków dotacji celowej.

⁴¹ Dotyczy gmin w: Chmielnie, Somoninie, Chelmie Śląskim, Pleszewie, Dopiewie, Kościanie (miejskiej), Medyce, Maszewie, Otyniu.

kodeks, o którym mowa w art. 1 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Ponadto, w gminie Somonino było brak w trzech wnioskach numeru NIP, wymaganego art. 6 ust. 2 ww. ustawy, natomiast na 65 fakturach VAT (lub ich kopiach) stanowiących dowód zakupu oleju napędowego dołączonych do wniosków brak było wymaganych adnotacji o zwrocie części podatku lub adnotacje takie zamieszczała osoba nieupoważniona.

W gminie Dopiewo w 78 decyzjach o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego została przywołana nieaktualna podstawa prawna (art. 10 ust. 2 – przepis przejściowy stosowany w 2006 r.) oraz nie zawarto w nich informacji o pozostałej części limitu do wykorzystania, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o zwrocie podatku akcyzowego. Ponadto, 152 decyzje w sprawie zwrotu podatku akcyzowego na łączną kwotę 289,9 tys. zł zostały podpisane przez Skarbnika Gminy posiadającego upoważnienie Wójta wydane z zastosowaniem niewłaściwej podstawy prawnej.

W gminie miejskiej Kościan z trzema pracownikami Urzędu (powołanymi w skład Gminnego Biura Spisowego) zawarto umowy zlecenia (na łączną kwotę 6,9 tys. zł) na wykonanie aktualizacji zestawień budynków, mieszkań i osób, niezbędnej do przeprowadzenia Narodowego Spisu Powszechnego, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r.⁴² Osobom takim mogły być wypłacane wyłącznie dodatki spisowe oraz nagrody (art. 20 ust. 5 tej ustawy).

W gminie Maszewo spośród siedmiu wniosków, które wpłynęły w 2011 r. o wpisanie do rejestru wyborców osób stale zamieszkujących na terenie gminy, w czterech przypadkach został przekroczony od 1 do 2 dni termin na wydanie stosownej decyzji, o której mowa w art. 20 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁴³.

W gminie Somonino koszty z tytułu zwrotu podatku akcyzowego w łącznej kwocie 173,2 tys. zł ujęto w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 403 podatki i opłaty, zamiast na koncie 409 Pozostałe koszty rodzajowe, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości. W trakcie kontroli dokonano stosownej korekty przeksięgowując koszty na właściwe konto.

3.1.4 Wykonanie dochodów na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami

Wykonanie dochodów przez samorzady województw

Dochody, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych, dla ośmiu objętych kontrolą samorządów województw, zaplanowane w wysokości 2 305,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 4 115,7 tys. zł, tj. 178,6% kwoty planowanej.

⁴² Dz. U. Nr 47, poz. 277.

⁴³ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

Znaczne rozbieżności między planem i faktyczną realizacją, na które NIK zwraca uwagę już od kilku lat, wskazują na konieczność dokładniejszego szacowania kwot dochodów na etapie planowania.

W strukturze zrealizowanych w 2011 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdział 01008 *Melioracje wodne* – 1 429,0 tys. zł (34,7% dochodów ogółem), które uzyskano z opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, stanowiących własność Skarbu Państwa,
- 750 *Administracja publiczna*, rozdział 75011 *Urzędy wojewódzkie* – 563,6 tys. zł (13,7% dochodów ogółem) oraz rozdział 75046 *Komisje egzaminacyjne* – 285,1 tys. zł (6,9% dochodów ogółem), które uzyskano z opłat egzaminacyjnych wnoszonych przez kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek,
- 600 *Transport i łączność*, rozdział 60003 *Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe* – 188,6 tys. zł (4,6% dochodów ogółem), które pochodziły głównie z mandatów i kar.

Z łącznej kwoty zrealizowanych dochodów, samorzady województw zaliczyły na dochody własne kwotę 198,7 tys. zł, a do budżetu państwa przekazały 3 917,0 tys. zł.

We wszystkich kontrolowanych samorządach województw sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ zostały terminowo sporządzone i przekazane do właściwych wojewodów, a dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową. Ustalono, że należności z tytułu opłat melioracyjnych zostały ujęte w ewidencji księgowej Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku i wykazane w sprawozdawczości w kwocie zawyżonej o 0,5 tys. zł.

Zarządy, w sześciu kontrolowanych jednostkach, przekazywały pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na rachunki bieżące dochodów właściwych dysponentów części budżetowej przekazujących dotację celową, w terminach określonych w art. 255 u.f.p. Uwagi NIK dotyczą odprowadzenia w dwóch przypadkach⁴⁴ łącznej kwoty 6,4 tys. zł (wraz z należnymi odsetkami) po terminie określonym w art. 255 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Opóźnienie w przekazywaniu dochodów wyniosło 1 i 46 dni. W ocenie NIK, nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁴⁴ Dotyczy to Zarządów Województwa: Podlaskiego i Lubuskiego.

Na koniec 2011 r., w objętych kontrolą samorządach województw, należności pozostałe do zapłaty, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, wyniosły 1 023,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 384,7 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. nastąpił wzrost zaległości o 168,5 tys. zł (o 77,9%). Największe zaległości dotyczyły należności z tytułu opłat za korzystanie z wód i urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wpływów z rozliczeń z lat ubiegłych i odsetek od nieterminowych wpłat – 266,7 tys. zł (69,3% łącznej kwoty zaległości) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych – 82,0 tys. zł (tj. 21,3% łącznej kwoty zaległości). Zaległości wystąpiły we wszystkich kontrolowanych samorządach województw, przy czym najwyższe w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego – 110,7 tys. zł (tj. 28,8% łącznej kwoty zaległości objętych kontrolą samorządów województw) oraz Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego – 52,9 tys. zł (tj. 13,8% łącznej kwoty zaległości).

Wg stanu na koniec 2011 r., z uregulowaniem należności zalegały 1 082 podmioty, z tego 893 osób fizycznych i 189 osób prawnych. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. liczba zalegających wzrosła o 20 podmiotów (o 1,9%) i dotyczyła osób prawnych.

Badaniem kontrolnym objęto działania windykacyjne⁴⁵ prowadzone wobec 154 dłużników, z tego 11 osób prawnych i 143 osoby fizyczne. Łączne zaległości podmiotów objętych badaniem wyniosły 195,6 tys. zł (50,8% ogółu zaległości), z tego 27,9 tys. zł osób prawnych i 167,7 tys. zł osób fizycznych. Działania windykacyjne realizowali zarówno pracownicy Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych, jaki i pracownicy urzędów marszałkowskich. Ustalono, że w większości przypadków działania te prowadzone były prawidłowo.

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono w dwóch Zarządach Melioracji i Urządzeń Wodnych, które polegały na zaniechaniu windykacji bądź prowadzeniu jej w sposób opieszwały.

Badanie prowadzone w Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie wykazało, że działania windykacyjne (wysyłanie upomnień) w stosunku do 30 dłużników zalegających na kwotę 8,8 tys. zł były podejmowane z opóźnieniem ponad siedmiomiesięcznym w stosunku do terminu płatności. W 12 sprawach nie wystawiono tytułów wykonawczych, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶.

⁴⁵ Do badań kontrolnych, na podstawie ewidencji analitycznej osób zalegających z płatnościami, typowano co najmniej 30 dłużników, których zaległości na koniec 2011 r. były największe kwotowo.

⁴⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

W Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku podejmowano czynności windykacyjne w wyniku, których 12 dłużników spłaciło zadłużenie za lata 2007–2011 w łącznej kwocie 8,6 tys. zł. Do dłużników kierowano od jednego do nawet pięciu upomnień, co było niezgodne z § 3, § 5 i § 6 ww. rozporządzenia Ministra Finansów⁴⁷. Ponadto, tytuły wykonawcze wysyłano od dwóch do 25 miesięcy po upływie terminu zapłaty, co było niezgodne z § 7 ust. 4 ww. rozporządzenia, a zadłużenie sześciu dłużników (za lata 2002–2011 w wysokości 3,3 tys. zł) nie zostało objęte tytułami wykonawczymi. Natomiast, w trzech sprawach tytuły wykonawcze zostały wystawione na osoby niewymienione w decyzjach o ustaleniu opłat melioracyjnych, bez wcześniejszego doręczenia tym osobom decyzji o odpowiedzialności osób trzecich, o której mowa w art. 108 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴⁸.

W urzędach marszałkowskich województw: wielkopolskiego i zachodniopomorskiego oraz w WZMiUW w Białymstoku dopuszczono do przedawnienia należności budżetowych na łączną kwotę 1,0 tys. zł i dotyczyło to 10 osób fizycznych.

W 2011 r. w dwóch samorządach województw⁴⁹ dokonano umorzenia należności 79 podmiotom na łączną kwotę 18,8 tys. zł oraz na wniosek 113 podmiotów rozłożono na raty lub przesunięto termin płatności na łączną kwotę 309,6 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy podejmowaniu decyzji o umorzeniach, jak i przy odraczaniu terminów lub rozkładaniu na raty spłaty należności.

Wykonanie dochodów przez miasta na prawach powiatu

Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych dla siedmiu miast na prawach powiatu objętych kontrolą zaplanowane wysokości 30 038,1 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 46 813,5 tys. zł, co stanowiło 155,8% kwoty planowanej. Znaczne rozbieżności między planem i faktyczną realizacją, na które NIK zwraca uwagę już od kilku lat, wskazują na konieczność dokładniejszego szacowania kwot dochodów na etapie planowania.

W strukturze zrealizowanych w 2011 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 700 *Gospodarka komunalna*, rozdział 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* – 39 210,8 tys. zł (83,8% dochodów ogółem), które uzyskano głównie z opłat za trwałe

⁴⁷ W świetle tych przepisów, po upływie terminu określonego w decyzji wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, a po bezskutecznym upływie siedmiodniowego terminu zapłaty określonego w upomnieniu, kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

⁴⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁴⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego i Zachodniopomorskiego.

zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego,

- 852 *Pomoc społeczna, rozdział 85212 Świadczenia rodzinne, zaliczka alimentacyjna oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* – 5 319,4 tys. zł (11,4% dochodów ogółem), które głównie pochodziły z wpłat od dłużników alimentacyjnych.

Z łącznej kwoty zrealizowanych dochodów, miasta na prawach powiatu zaliczyły na dochody własne kwotę 12 106,9 tys. zł, a do budżetu państwa przekazały 34 656,6 tys. zł.

We wszystkich kontrolowanych miastach na prawach powiatu, sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ zostały terminowo sporządzone i przekazane do właściwych wojewodów, a dane zawarte w sprawozdaniach, poza Opolem, były zgodne z ewidencją księgową. W 2011 r. w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu, a także w sporządzonych na ich podstawie sprawozdaniach zbiorczych Miasta Opola nie zostały wykazane, ujęte w ewidencji księgowej, należności pozostałe do zapłaty i zaległości związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. W trakcie kontroli sporządzono stosowną korektę sprawozdania jednostkowego Urzędu, w którym wykazano kwotę zaległości wyższą od wykazanej uprzednio o 4 808,8 tys. zł.

Nieprawidłowości w pobieraniu i odprowadzaniu dochodów do budżetu państwa stwierdzono w dwóch miastach na prawach powiatu:

Prezydent Miasta Opola odprowadził do budżetu państwa, po terminie określonym w art. 255 ust. 1 u.f.p., dochody w łącznej kwocie 1,9 tys. zł. Opóźnienia dotyczyły pięciu przypadków przekazywania dochodów i wynosiły od 1 do 4 dni. Nie zostały naliczone i odprowadzone odsetki od nieterminowych wpłat, co było sprzeczne z art. 255 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Należne odsetki zostały odprowadzone dopiero w trakcie kontroli NIK.

W Urzędzie Miasta Rybnika w jednym przypadku, z dochodów uzyskanych z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, potrącono na rzecz Miasta tylko 5%, zamiast 25%, co było niezgodne z art. 4 ust. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości⁵⁰ w związku z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵¹. Ze zrealizowanych w 2011 r. z tego tytułu dochodów na rzecz Miasta potrącono o 7,8 tys. zł mniej niż należało.

Na koniec 2011 r., w objętych kontrolą miastach na prawach powiatu, należności pozostałe do zapłaty, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, wyniosły

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 83.

⁵¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

205 518,4 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 195 351,2 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. nastąpił wzrost zaległości o 37 460,5 tys. zł (o 23,7%). Największe zaległości dotyczyły należności od dłużników alimentacyjnych – 176 837,5 tys. zł (90,5% łącznej kwoty zaległości) oraz opłat za trwały zarząd, użytkowanie i użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa – 17 673,9 tys. zł (tj. 9,0% łącznej kwoty zaległości). Zaległości wystąpiły we wszystkich kontrolowanych miastach, przy czym najwyższe w Radomiu – 44 708,5 tys. zł (tj. 22,9% łącznej kwoty zaległości objętych kontrolą miast na prawach powiatu).

Wg stanu na koniec 2011 r., z uregulowaniem należności zalegało 18 787 podmiotów, z tego 18 199 osób fizycznych i 588 osób prawnych. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. liczba zalegających wzrosła o 297 podmiotów (o 1,6%) i dotyczyła osób fizycznych.

Badaniem kontrolnym objęto działania windykacyjne⁵² prowadzone wobec 211 dłużników, z tego 56 osób prawnych i 155 osób fizycznych. Łączne zaległości podmiotów objętych badaniem wyniosły 18 409,6 tys. zł (9,4% ogółu zaległości), z tego 10 374,2 tys. zł osób prawnych i 8 035,4 tys. zł osób fizycznych. Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w czterech ośrodkach pomocy społecznej⁵³. Polegały one na zaniechaniu działań lub nieskuteczności w ich podejmowaniu. Przykładowo:

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Rybniku oraz w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej nieterminowo wydano 110 decyzji (odpowiednio 104 i 6) w sprawie zwrotu należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego (z naruszeniem terminu określonego w art. 35 §§ 1 i 2 kpa). Decyzje te zostały wydane po upływie od 32 do 628 dni od dnia zakończenia okresu świadczeniowego. Miało to wpływ na opóźnienie rozpoczęcia działań windykacyjnych wobec dłużników alimentacyjnych (na łączną kwotę 897,6 tys. zł wg stanu na koniec grudnia 2011 r.).

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Radomiu nie wydano decyzji o zwrocie należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla 2 758 dłużników (wg stanu na koniec grudnia 2011 r.), co uniemożliwiło prowadzenie działań windykacyjnych i egzekucyjnych. Upomnienia do dłużników alimentacyjnych wystawiano w terminie od 1 do 9 miesięcy od daty wydania decyzji o zwrocie należności, a w przypadku siedmiu dłużników nie wysłano upomnień pomimo uprawomocnienia decyzji o zwrocie należności. Działanie powyższe wskazuje na brak systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych stosownie do wymogów określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁵² Do badań kontrolnych, na podstawie ewidencji analitycznej osób zalegających z płatnościami, typowano co najmniej 30 dłużników, których zaległości na koniec 2011 r. były największe kwotowo.

⁵³ Dotyczy to OPS w miastach na prawach powiatu: Bydgoszcz, Rybnik, Dąbrowa Górnicza, Radom.

W miastach na prawach powiatu: Dąbrowa Górnicza, Krosno, Opole dopuszczono do przedawnienia należności budżetowych na łączną kwotę 36,6 tys. zł i dotyczyło to 56 podmiotów, w tym 48 osób fizycznych.

W 2011 r. w czterech miastach na prawach powiatu⁵⁴ dokonano umorzenia należności 18 podmiotom na łączną kwotę 77,8 tys. zł oraz na wniosek 169 wierzycieli rozkładano na raty lub przesuwano termin płatności na łączną kwotę 4 312,5 tys. zł. Nieprawidłowości dotyczyły umorzenia w Opolu należności z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa trzem osobom na łączną kwotę 1,6 tys. zł. Umorzenia dokonano na podstawie art. 55 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz art. 57 pkt 1 i 3 u.f.p., pomimo iż zgodnie z art. 58 ust. 5 ww. ustawy, przepisów tych nie stosuje się do należności, których umarzanie, odraczanie terminów spłaty oraz rozkładanie spłaty na raty określają odrębne przepisy.

Wykonanie dochodów przez powiaty

Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych dla 31 powiatów objętych kontrolą zaplanowane wysokości 21 065,1 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 38 403,2 tys. zł, co stanowiło 182,3% kwoty planowanej. Znaczne rozbieżności między planem i faktyczną realizacją, na które NIK zwraca uwagę już od kilku lat, wskazują na konieczność dokładniejszego szacowania kwot dochodów na etapie planowania.

W strukturze zrealizowanych w 2011 r. dochodów największy udział miały dochody w dziale 700 *Gospodarka komunalna*, rozdział 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* – 36 792,8 tys. zł (95,8% dochodów ogółem). Uzyskano je głównie z tytułu wpływów z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego.

Z łącznej kwoty zrealizowanych dochodów, powiaty zaliczyły na dochody własne kwotę 9 9467,5 tys. zł, do budżetu państwa przekazały 28 936,0 tys. zł.

We wszystkich kontrolowanych powiatach sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ zostały terminowo sporządzone i przekazane do właściwych wojewodów, a dane zawarte w sprawozdaniach, poza trzema przypadkami⁵⁵, były rzetelne, np.:

W Starostwie Powiatowym w Bytowie sprawozdaniu zbiorczym za cztery kwartały 2011 r. nie wykazano ujętej w ewidencji księgowej kwoty 1,5 tys. zł, co było niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W sprawozdaniu jednostkowym Starostwa za pierwszy kwartał 2011 r. wykazano natomiast kwotę o 0,2 tys. zł

⁵⁴ Dąbrowa Górnicza, Rybnik, Opole, Radom.

⁵⁵ Dotyczy powiatów: zambrowskiego, bytowskiego, bolesławickiego.

wyższą od kwoty dochodów wynikających z ewidencji księgowej, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia.

W Starostwie Powiatowym w Bolesławcu niezasadnie przypisano jednemu podmiotowi opłatę za 2004 r. z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Podmiot zbył prawo użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości innemu podmiotowi, który uregulował ustaloną przez Starostwo należność, a mimo to należność ta nadal była wykazywana w ewidencji i naliczono od niej karne odsetki. Błąd skutkował wykazaniem w sprawozdawczości budżetowej za 2011 r. nieprawidłowej należności w wysokości 13,1 tys. zł (należność główna wraz z odsetkami).

W czterech przypadkach⁵⁶ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ustalania kwot należnych dochodów. Przykładowo:

W Starostwie Powiatowym w Gliwicach z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności potrącano na rzecz Powiatu 5% zamiast 25% należnych dochodów, co było niezgodne z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W wyniku powyższych działań dochody własne zostały zaniżone o kwotę 2,1 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Ropczycach przy sprzedaży dwóch działek Skarbu Państwa Starosta Powiatu nie ustanowił na nich zabezpieczenia w postaci hipoteki oraz nie naliczył odsetek z tytułu sprzedaży ratalnej, co stanowiło naruszenie zapisów art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dopiero w trakcie kontroli, Starosta zawarł z nabywcami porozumienie, w który ustalono należne odsetki w kwocie 0,8 tys. zł od rozłożonej na raty i niespłaconej należności.

W pięciu powiatach⁵⁷, wystąpiły pojedyncze przypadki nieterminowego odprowadzania pobranych dochodów na rachunki właściwych dysponentów budżetu państwa. Łączna kwota dochodów odprowadzonych nieterminowo to 22,5 tys. zł, a opóźnienia wynosiły od jednego do 192 dni⁵⁸. W ocenie NIK, nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na koniec 2011 r., w objętych kontrolą powiatach, należności pozostałe do zapłaty, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, wyniosły 19 092,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 16 311,0 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. zaległości wzrosły o 3 292,2 tys. zł (o 25,3%). Największe zaległości dotyczyły gospodarki

⁵⁶ Dotyczy powiatów: gliwickiego, głubczyckiego, łobeskiego, ropczycko-sędziszowskiego.

⁵⁷ Powiaty: zambrowski, kolneński, łukowski, ostródzki, gliwicki.

⁵⁸ Z tytułu nieterminowego odprowadzania dochodów zapłacono odsetki w kwocie 1,1 tys. zł.

gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa – 15 109,8 tys. zł (92,6% ogółu zaległości), w tym głównie z wpływów z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (9 216,4 tys. zł) oraz odsetek od nieterminowych wpłat (3 190,3 tys. zł). Zaległości wystąpiły we wszystkich kontrolowanych powiatach, przy czym najwyższe w powiecie dzierzoniowskim – 4 560,7 tys. zł (tj. 28,0% łącznej kwoty zaległości objętych kontrolą powiatów).

Wg stanu na koniec 2011 r., z uregulowaniem należności zalegały 3 573 podmioty, z tego 3 044 osoby fizyczne i 529 osób prawnych. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. liczba zalegających spadła o 227 podmiotów (o 6,0%) i dotyczyła zarówno osób fizycznych i prawnych.

Badaniem kontrolnym objęto działania windykacyjne⁵⁹ prowadzone wobec 715 dłużników, z tego 233 osoby prawne i 482 osoby fizyczne. Łączne zaległości podmiotów objętych badaniem wyniosły 11 445,8 tys. zł (70,2% ogółu zaległości), z tego 8 476,4 tys. zł osób prawnych i 2 969,4 tys. zł osób fizycznych. Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w 17 starostwach (lub podległych jednostkach organizacyjnych)⁶⁰. Polegały one na zaniechaniu działań oraz opieszałości lub nieskuteczności w ich podejmowaniu. Przykładowo:

W Starostwie Powiatowym w Starachowicach w stosunku do 12 z 30 badanych spraw działania windykacyjne (wnioski o wszczęcie egzekucji oraz jeden wniosek o nadanie klauzuli wykonalności dla nakazu zapłaty) podejmowane były ze zwłoką wynosząca od dwóch do 12 miesięcy.

W Starostwie Powiatowym w Limanowej wezwania do zapłaty przesyłano dłużnikom od 43 do 151 dni od daty powstania wymagalności należności, a pozwy kierowano do sądów po upływie od 33 do 2 863 dni od daty przesłania dłużnikom wezwań. Na otrzymane 34 prawomocne nakazy zapłaty wnioski do właściwych komorników sądowych o wszczęcie egzekucji należności skierowano tylko w 24 sprawach, z czego aż 21 wniosków skierowano w trakcie trwania kontroli. Wnioski do komorników sądowych kierowano po upływie od 53 do 882 dni od daty otrzymania sądowego nakazu zapłaty. Ponadto, ewidencja analityczna osób i podmiotów gospodarczych zalegających z płatnościami (na kwotę 95,0 tys. zł) nie pozwalała na ustalenie okresu oraz kwot zaległości powstałych w latach poprzedzających bieżący okres sprawozdawczy, w tym o wymiarze przypisanych im opłat.

⁵⁹ Do badań kontrolnych, na podstawie ewidencji analitycznej osób zalegających z płatnościami, typowano co najmniej 30 dłużników, których zaległości na koniec 2011 r. były największe kwotowo.

⁶⁰ Dotyczy to powiatów: bytowskiego, gliwickiego, starachowickiego, limanowskiego, nowotarskiego, rawskiego, łódzkiego-wschodniego, włodawskiego, łukowskiego, ostródzkiego, olsztyńskiego, głubczyckiego, słupeckiego, choszczeńskiego, dzierzoniowskiego, bolesławickiego, międzyrzeckiego.

W Starostwie Powiatowym w Ostródzie wobec 14 z 36 dłużników objętych badaniem nie podejmowano żadnych działań windykacyjnych, a ich łączne zadłużenie wynosiło 75,9 tys. zł. Natomiast w sześciu przypadkach, wezwania do zapłaty (na łączną kwotę 69,2 tys. zł) wysłano do dłużników w terminie od 91 do 265 dni od daty płatności, zaś pięć pozwów o zapłatę zadłużenia na łączną kwotę 6,4 tys. zł skierowano do sądu z opóźnieniem od 194 do 562 dni od daty otrzymania potwierdzenia przez dłużnika wezwania do zapłaty.

W Starostwie Powiatowym w Bolesławcu wobec zaległości na kwotę 50,0 tys. zł, której termin wymagalności upłynął co najmniej 3 lata wcześniej, Starostwo nie podjęło w tym czasie stosownych działań windykacyjnych. Ponadto, na 30 badanych przypadków w 15 sprawach nie wszczęto jakichkolwiek działań, a w ośmiu sprawach dopuszczono do sytuacji zagrożenia przedawnieniem i utratą dochodów budżetu państwa.

W starostwach powiatowych w: Bytowie (1,6 tys. zł), Ostródzie (0,1 tys. zł), Słupcy (1,2 tys. zł), Przysusze (29,2 tys. zł) oraz w Bolesławcu (50,0 tys. zł) dopuszczono do przedawnienia należności budżetowych na łączną kwotę 82,4 tys. zł.

W 2011 r. w siedmiu powiatach⁶¹ dokonano umorzenia należności 232 podmiotom na łączną kwotę 42,5 tys. zł. Na wniosek 60 podmiotów zobowiązanych do uiszczenia należności rozkładano na raty lub przesuwano termin płatności na łączną kwotę 2 012,6 tys. zł. Działania związane z umorzeniem, rozkładaniem na raty lub przesuwaniem terminu płatności Starostwie podejmowali zgodnie z obowiązującymi przepisami, a nieprawidłowości stwierdzono w czterech powiatach⁶². Przykładowo:

W Starostwie Powiatowym w Zambrowie na wniosek dłużnika została rozłożona na raty zaległość z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa w kwocie 15,4 tys. zł pomimo, że wniosek wpłynął po upływie terminu zapłaty zamiast nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, co było niezgodne z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W Starostwie Powiatowym w Dzierżoniowie na wniosek czterech podmiotów⁶³ zobowiązanych do uiszczenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w łącznej kwocie 80,3 tys. zł dokonano odroczenia termin płatności z jednoczesnym rozłożeniem na raty. Podejmując decyzje o przyznaniu ulgi przedsiębiorcom Starosta Dzierżoniowski nie kwalifikował tych ulg jako pomoc publiczną, a tym samym nie udzielił ich według zasad przewidzianych dla pomocy publicznej – *de minimis* – określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶⁴. Od przedsiębiorców nie żądano m.in. przedstawienia zaświadczeń lub oświadczeń

⁶¹ Włocławski, starachowicki, limanowski, łódzki-wschodni, ropczycko-sędziszowski, przysuski, dzierżoniowski.

⁶² W starostwach w: Zambrowie, Końskich, Dzierżoniowie, Będzinie.

⁶³ Trzech przedsiębiorców i jedna osoba fizyczna.

⁶⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

o otrzymanej pomocy *de minimis* w roku, w którym ubiegali się o pomoc i w ciągu 2 poprzednich lat, stosownie do wymogów określonych w art. 37 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Ponadto, nie określono, na podstawie art. 5 ust. 3 i 3c przywołanej ustawy, wartości pomocy publicznej udzielonej tym przedsiębiorcom w związku z rozłożeniem na raty opłaty rocznej, a pomoc ta nie była wykazywana w sprawozdawczości, o której mowa w art. 32 tej ustawy.

Wykonanie dochodów przez gminy

Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych dla 40 gmin objętych kontrolą zaplanowane wysokości 1 381,5 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 3 271,9 tys. zł, co stanowiło 236,8% kwoty planowanej. Znaczne rozbieżności między planem i faktyczną realizacją, na które NIK zwraca uwagę już od kilku lat, wskazują na konieczność dokładniejszego szacowania kwot dochodów na etapie planowania.

W strukturze zrealizowanych w 2011 r. dochodów największy udział miały dochody w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85212 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* – 3 150,5 tys. zł (96,3% dochodów ogółem), uzyskane przede wszystkim z wpływów z tytułu zwrotów wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a także z rozliczeń zaliczki alimentacyjnej z lat ubiegłych.

Z łącznej kwoty zrealizowanych dochodów, gminy zaliczyły na dochody własne kwotę 1 150,2 tys. zł, a do budżetu państwa przekazały 2 121,5 tys. zł.

We wszystkich kontrolowanych gminach sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ zostały terminowo sporządzone i przekazane do właściwych wojewodów. Nieprawidłowości, które stwierdzono w ośmiu gminach⁶⁵ i w ośmiu gminnych jednostkach organizacyjnych⁶⁶ dotyczyły sporządzania sprawozdań zbiorczych niezgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wykazywania w sprawozdaniach jednostkowych danych niezgodnych z ewidencją księgową. Przykładowo:

W Gminie Przytuły nie zostały sporządzone przez Urząd kwartalne jednostkowe sprawozdania Rb-27ZZ co było niezgodne z § 4 pkt 3 lit. b w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Natomiast sprawozdania zbiorcze sporządzano na podstawie danych otrzymanych z ośrodka pomocy społecznej w formie informacji, a nie na podstawie sprawozdań jednostkowych, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia. Ponadto, w kwartalnym sprawozdaniu Rb-27ZZ za okres od początku roku do końca IV kwartału 2011 r. zaniżono zaległości z tytułu zaliczek alimentacyjnych na kwotę 3,9 tys. zł, czym naruszono § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia.

⁶⁵ Dotyczy gmin: Przytuły, Chmielno, Bobowo, Wodzisław Śląski, Kurzętnik, Dopiewo, Nowe Miasto n/Pilicą, Otyń.

⁶⁶ Dotyczy ośrodków pomocy społecznej w: Przytułach, Chelmie Śląskim, Bobowej, Dopiewie, Kościanie, Kietrze, Murowie, Nowym Mieście n/Pilicą,

W **Gminie Kurzętnik** w kwartalnym sprawozdaniu jednostkowym (Rb-27ZZ) Urzędu, za okres od początku roku do końca IV kwartału 2011 r., nie wykazano zaległości w kwocie 1 434,4 tys. zł pomimo, że ujęto je w danych uzupełniających do tego sprawozdania. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W **Gminie Otyń** zbiorcze sprawozdania Rb-27ZZ sporządzano na podstawie danych z ewidencji podległych jednostek a nie sprawozdań jednostkowych, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Ustalono, że z naruszeniem obowiązku wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, kierownicy jednostek podległych gminie nie sporządzali sprawozdań jednostkowych.

W **Ośrodku Pomocy Społecznej w Dopiewie** w kwartalnych sprawozdaniach jednostkowych Rb-27ZZ nie wykazano kwoty (57,1 tys. zł) przekazanej na rachunek bieżący jednostki samorządu terytorialnego, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W **Ośrodku Pomocy Społecznej w Kietrze** kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ nie uwzględniały pełnej kwoty zaległości ujętej w ewidencji księgowej na koniec 2010 r. i 2011 r. W sprawozdaniach tych za okres od początku roku do końca czwartego kwartału 2010 r. i 2011 r. podano kwoty zaległości ogółem odpowiednio niższe o 78,9 tys. zł i o 158,7 tys. zł od stanu zaległości ujętej w ewidencji księgowej. Ponadto, stan zaległości na dzień 31 grudnia 2011 r. wykazany w ewidencji analitycznej i był niższy niż wykazany w ewidencji syntetycznej o 75,6 tys. zł, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Wszystkie objęte kontrolą gminy pobierały w odpowiedniej wysokości należne im dochody z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Większość gmin (29) terminowo odprowadzała pobrane dochody na rachunki właściwych dysponentów części. W 11 gminach⁶⁷ stwierdzono opóźnienia (od jednego do 183 dni) w przekazywaniu dochodów, w tym sześć gmin⁶⁸ z powodu opóźnienia zapłaciły odsetki. Przykładowo:

Wójt Gminy Chmielno kwotę 3,2 tys. zł (16% ogółu przekazanych dochodów) przekazał po terminach określonych w art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. a opóźnienia wyniosły od jednego do 48 dni. Odsetki za zwłokę zostały przekazane w trakcie kontroli.

Burmistrz Miasta i Gminy Nowego Miasta n/Pilicą część dochodów (2,3 tys. zł) przekazał na rachunek Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z opóźnieniem od pięciu do 27 dni w stosunku do terminów określonych w art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. Odsetki od nieterminowo odprowadzonych dochodów zostały naliczone i odprowadzone w trakcie kontroli.

⁶⁷ Dotyczy gmin: Przytuły, Somonino, Chmielno, Chełm Śląski, Lutomiersk, Murów, Sosnowka, Maszewo, Nowe Miasto n/Pilicą, Dziadowa Kłoda, Otyń.

⁶⁸ Dotyczy gmin: Przytuły, Chmielno, Lutomiersk, Murów, Nowe Miasto n/Pilicą, Otyń.

Wójt Gminy Otyń część dochodów (4,0 tys. zł) odprowadził z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 183 dni w stosunku do terminów określonych w art. 255 u.f.p. Z tytułu nieterminowego przekazywano dochodów należnych budżetowi państwa, naliczono i odprowadzono odsetki.

Na koniec 2011 r., w objętych kontrolą 40 gminach, należności pozostałe do zapłaty, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, wyniosły 77 015,0 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 76 806,0 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. zaległości wzrosły o 27 212,8 tys. zł (o 54,9%). Największe kwoty dotyczyły zaległości od dłużników alimentacyjnych – 72 914,3 tys. zł (96,9% ogółu zaległości) oraz opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa – 2 173,5 tys. zł (2,9% ogółu zaległości). Zaległości wystąpiły we wszystkich kontrolowanych gminach, przy czym najwyższe w gminie Kołobrzeg – 9 126,6 tys. zł (tj. 12,1% łącznej kwoty zaległości objętych kontrolą gmin).

Zalegających z uregulowaniem należności, wg stanu na koniec 2011 r., było 5 090 osób fizycznych. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. liczba zalegających wzrosła o 497 osób (o 10,8%). Szczegółowym badaniem objęto działania windykacyjne⁶⁹ prowadzone wobec 1 446 dłużników, których zaległości wyniosły 34 347,3 tys. zł (44,7% ogółu zaległości). Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w 24 z 32 jednostek objętych badaniem⁷⁰. Polegały one na zaniechaniu działań oraz opieszałości lub nieskuteczności w ich podejmowaniu. Przykładowo:

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Zambrowie 48 z 66 decyzji o obowiązku zwrotu należności przekazanych osobom uprawnionym do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przekazano po upływie od czterech do 71 dni w stosunku do obowiązującego miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa. Natomiast w odniesieniu do 16 dłużników alimentacyjnych (zalegających z wpłatą na łączną kwotę 133,1 tys. zł) działania windykacyjne podjęto od 30 do 135 dni po upływie terminu wpłaty, czym naruszono § 3, 5 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁶⁹ Do badań kontrolnych, na podstawie ewidencji analitycznej osób zalegających z płatnościami, typowano co najmniej 30 dłużników, których zaległości na koniec 2011 r. były największe kwotowo.

⁷⁰ Dotyczy ośrodków pomocy społecznej w: Zambrowie, Włocławku, Somoninie, Chmielnie, Sławkowie, Chełmie Śląskim, Dąbrowie Górniczej, Rybniku, Końskich, Bobowej, Kłoczewie, Górowie Iławieckim, Murowie, Korszach, Popielowie, Kietrze, Kościanie, Dopiewie, Pleszewie, Nowym Mieście n/Pilicą, Klembowie, Zakrocymiu, Piechowicach, Otyniu.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Somoninie w stosunku do 30 dłużników alimentacyjnych (na 127) posiadających zaległości w łącznej kwocie 767,0 tys. zł decyzje w sprawie zwrotu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych (60) wydano w terminie dłuższym niż 3 miesiące (do 20 miesięcy) od zakończenia okresu świadczeniowego. W 23 przypadkach nie zawiadomiono dłużników alimentacyjnych o wszczęciu postępowań zakończonych wydaniem decyzji, co było niezgodne z art. 61 § 4 Kpa, a 29 upomnień wysłano do dłużników ze zwłoką od miesiąca do 23 miesięcy od dnia upływu terminu zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Skutkowało to opóźnieniem wszczęcia egzekucji na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷¹. Ponadto, czterem dłużnikom (pomimo upływu terminu płatności określonego w doręczonych upomnieniach na łączną kwotę 24,3 tys. zł) nie wystawiono tytułów wykonawczych, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a 17 spośród 18 tytułów wykonawczych skierowano do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego ze zwłoką od miesiąca do 18 miesięcy.

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sławkowie w odniesieniu do 20 dłużników wystawiono 44 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 212,1 tys. zł z opóźnieniem od trzech do 631 dni po upływie terminu siedmiu dni od daty doręczenia upomnienia.

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Rybniku w 2011 r. nie wystawiono 10 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 116,3 tys. zł pomimo upływu terminów płatności wykazanych w decyzjach o zwrocie należności alimentacyjnych, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Kościanie w odniesieniu do 28 postępowań administracyjnych prowadzono działania z naruszeniem przepisów określonych w art. 36 § 1 i § 2 Kpa. Ponadto, prowadzona w Ośrodku ewidencja księgowa należności przypadających od dłużników alimentacyjnych nie spełniała wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości.

W 2011 r. w dziewięciu z 40 gmin objętych badaniem umorzono należności 52 podmiotom na łączną kwotę 127,8 tys. zł. W 19 gminach, na wniosek 153 podmiotów zobowiązanych do uiszczenia należności, rozkładano na raty lub przesuwano termin płatności na łączną kwotę 430,9 tys. zł. Działania związane z umorzeniem, rozkładaniem na raty lub przesuwaniem terminu płatności wójtowie (burmistrzowie) podejmowali zgodnie z obowiązującymi

⁷¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

przepisami. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch jednostkach organizacyjnych podległych gminie⁷². Polegały one na:

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Kietrze trzem dłużnikom alimentacyjnym rozłożono na raty spłatę należności w kwocie 12,5 tys. zł pomimo braku dowodów pozwalających na ocenę ich sytuacji dochodowej i rodzinnej, której uwzględnienie wymagane było przepisami w art. 30 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Natomiast w uzasadnieniach pięciu decyzji o udzieleniu ulg nie zawarto wymaganego przepisami art. 107 § 1 i 3 Kpa uzasadnienia faktycznego, tj. wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł.

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Dopiewie dyrektor ośrodka, bez stosownego upoważnienia wójta gminy, wydał dwie decyzje w zakresie ulg w spłacie należności budżetowych na łączną kwotę 10,4 tys. zł. W trakcie kontroli NIK, stosownym zarządzeniem wójt gminy upoważnił dyrektora do udzielania stosownych ulg.

3.1.5 Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków unijnych

W 2011 r. na realizację projektów i programów z udziałem środków europejskich jednostki samorządu terytorialnego otrzymały ogółem (§§ 200 i 620) 13 257 224 tys. zł, z tego płatności z budżetu UE wyniosły 11 198 334,4 tys. zł, a dotacje celowe z budżetu państwa 2 058 889,6 tys. zł. W ujęciu podmiotowym:

- samorządy województw otrzymały ogółem 3 695 196,4 tys. zł, z tego płatności z budżetu UE wyniosły 2 189 256,6 tys. zł a dotacje celowe - 1 505 939,8 tys. zł;
- miasta na prawach powiatu – ogółem 3 236 944,3 tys. zł, z tego płatności - 3 146 794,1 tys. zł a dotacje celowe - 90 150,2 tys. zł;
- powiaty – ogółem 1 499 047,2 tys. zł, z tego płatności – 1 438 174,8 tys. zł a dotacje celowe – 60 872,4 tys. zł;
- gminy – ogółem 4 826 036,1 tys. zł, z tego płatności – 4 424 108,9 tys. zł a dotacje celowe – 401 927,2 tys. zł.

Na zadania inwestycyjne jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem 10 026 057,9 tys. zł (75,6% ogółu przekazanych środków), w tym płatności z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 9 164 457,9 tys. zł).

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego na realizację 324 projektów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej w ramach *Regionalnych Programów*

⁷² Dotyczy gmin w: Kietrze i Dopiewie.

Operacyjnych, wydatkowały w 2011 r. łącznie 1 810 498,7 tys. zł, w tym 1 246 109,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków UE, a 76 607,2 tys. zł to środki z dotacji celowych z budżetu państwa.

Na realizację 451 projektów w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* wydatkowano łącznie 402 077,6tys. zł, w tym 342 965,2tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków UE, a 35 227,9 tys. zł środki z dotacji celowych z budżetu państwa.

Na realizację 14 projektów w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna* wydatkowano łącznie 71 973,0tys. zł, w tym 61 171,9tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków UE, a 1 225,8 tys. zł to środki z dotacji celowych z budżetu państwa.

Zrealizowane w 2011 r. wydatki na realizację, przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą, programów i projektów z udziałem środków unijnych w podziale na poszczególne źródła finansowania przedstawiono w tabeli nr 2.

Tabela nr 1

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą na realizację z udziałem środków unijnych

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba realizowanych projektów	Wydatki na realizację w 2011 r. projektów z udziałem środków unijnych [w tys. zł]				
			ogółem, z tego:	z UE	z budżetu państwa	z budżetów jednostek samorządowych	z innych źródeł ⁷³
1	2	3	4	5	6	7	8
REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE							
1	Samorzady województw	138	1 338 259,0	976 012,7	73 963,5	270 527,6	17 755,2
2	Miasta na prawach powiatu	54	150 520,0	90 691,9	636,5	59 191,6	0,0
3	Powiaty	72	146 731,5	90 482,6	1 657,4	53 202,6	1 388,9
4	Gminy	60	174 988,2	88 922,7	349,8	67 662,2	18 053,5
	Razem	324	1 810 498,7	1 246 109,9	76 607,2	450 584,0	37 197,6
PROGRAM OPERACYJNY KAPITAŁ LUDZKI							
1	Samorzady województw	150	313 791,3	270 800,9	24 902,4	18 088,0	0,0
2	Miasta na prawach powiatu	71	32 263,5	24 307,2	6 282,9	1 673,4	0,0
3	Powiaty	151	39 797,2	34 162,9	2 345,5	2 607,3	681,5
4	Gminy	79	16 225,6	13 694,2	1 697,1	834,3	0,0
	Razem	451	402 077,6	342 965,2	35 227,9	23 203,0	681,5

⁷³ Realizację projektów dofinansowały m.in. Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki wodnej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Fundusz Pracy.

PROGRAM OPERACYJNY POMOC TECHNICZNA							
1	Samorządy województw	13	71 915,4	61 122,9	1 217,2	9 575,3	0,0
2	Miasta na prawach powiatu	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3	Powiaty	1	57,6	49,0	8,6	0,0	0,0
4	Gminy	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Razem	14	71 973,0	61 171,9	1 225,8	9 575,3	0,0

Źródło: Wyniki kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego.

Szczegółowym badaniem objęto 225 projektów, których beneficjentami były kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego (lub ich jednostki organizacyjne). Zdecydowana większość projektów (211) realizowana była zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, określonymi w umowach o dofinansowanie. Zapewniono określony w umowach udział w finansowaniu ze środków własnych beneficjenta. Środki finansowe (płatności i dotacje celowe) wpływały do jednostek terminowo i w kwotach określonych w umowach. W przypadku 14⁷⁴ z objętych kontrolą projektów ustalono, że ich realizacja przebiegała z opóźnieniem stosunku do przyjętych harmonogramów, przy czym przyczyny opóźnień wynikały z konieczności powtarzania postępowań o zamówienie publiczne oraz niewywiązywania się wykonawców z warunków umów. Przykładowo:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego przy realizacji trzech z 37 projektów realizowanych w ramach Małopolskiego Regionalnego Projektu Operacyjnego wystąpiły opóźnienia w ich realizacji spowodowane toczącym się sporem pomiędzy Województwem a wykonawcą umowy o naliczone kary umowne (projekt „Zakup taboru kolejowego”), przesunięcia wydatków z 2011 r. na 2012 r. opóźnieniem w przeprowadzeniu postępowań o zamówienie publiczne na zakup sprzętu i oprogramowania oraz budowę i wdrożenie systemu informatycznego (cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia) oraz koniecznością wydłużenia o rok terminu realizacji projektu „Małopolski System Informacji Turystycznej” z powodu opóźnień w wykonaniu części cyfrowej projektu oraz oznakowania turystycznego regionu w pasie dróg krajowych.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego przy realizacji dwóch z siedmiu projektów objętych badaniem w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki stwierdzono opóźnienia w realizacji projektów (projekty: „Regionalny System Zarządzania Zmianą Gospodarczą” oraz „Analiza potencjału eksportowego regionu – badania rynków zewnętrznych w kontekście sytuacji społeczno-gospodarczej województwa lubuskiego”), które wynikały z niezrealizowania – do zakończenia kontroli – umów przez wykonawców.

⁷⁴ Dotyczy projektów realizowanych przez urzędy marszałkowskie województwa: Pomorskiego, Małopolskiego, Lubelskiego, Zachodniopomorskiego oraz przez Urząd Miasta Rybnika, Starostwo Powiatowe w Olsztynie i Urząd Miejski w Kościanie.

W Starostwie Powiatowym w Olsztynie jeden z dziewięciu projektów objętych badaniem (E-mapa – dostępność zasobu geodezyjnego i kartograficznego Powiatu Olsztyńskiego poprzez uzupełnienie i digitalizację danych”) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury nie był realizowany zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. W 2011 r. na jego realizację wydatkowano 1 675,8 tys. zł, tj. 32,8% środków ujętych w harmonogramie (5 116,6 tys. zł). Powodem opóźnień była niska jakość prac przedkładanych do odbioru oraz konieczność usunięcia wad i usterek przez wykonawcę usługi.

Urzędy objętych kontrolą jednostek prowadziły wyodrębnioną dla projektów ewidencję księgową. Uwagi NIK dotyczyły ewidencji prowadzonej przez Urząd Miejski w Maszewie. Umożliwiła ona, co prawda ustalenie kwot wydatków ogółem poniesionych na projekty, jednak nie dostarczała jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów księgowych dotyczących poszczególnych projektów. Tym samym, prowadzona w Urzędzie ewidencja nie spełniała wymogów art. 24 ust. 4 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Otrzymane środki na finansowanie projektów oraz dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dowody księgowe dokumentujące wydatki zostały prawidłowo sporządzone pod względem formalno-rachunkowym oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, poza trzema przypadkami⁷⁵. Terminowo rozliczono dotacje, a niewykorzystane ich części zostały zwrócone.

Badaniem w zakresie kwalifikowalności wydatków objęto łącznie kwotę 330 479,6 tys. zł (w każdej jednostce co najmniej 20% wydatków na realizację projektów). Ustalono, że wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego, krajowego i postanowieniami Programów Operacyjnych. Zostały one dokonane w sposób oszczędny oraz należycie udokumentowane.

3.1.6 Realizacja zamówień publicznych przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego

W trakcie kontroli badaniami objęto 369 postępowań o zamówienie publiczne, z tego 149 w gminach, 147 powiatach, 40 w samorządach województw oraz 33 w miastach na prawach powiatu.

Zdecydowana większość z nich 330 (89,4%) została przeprowadzona prawidłowo, z zachowaniem trybów udzielenia zamówienia publicznego, uzasadnionych przesłankami

⁷⁵ W Starostwie Powiatowym we Włocławku w opisie faktury nie wskazano paragrafu klasyfikacji budżetowej oraz dokonywaniu błędnego podziału wydatków na dofinansowywane z budżetu państwa i środków UE. W Starostwie Powiatowym w Bolesławcu jeden z 12 badanych wydatków został niewłaściwie ujęty w ewidencji księgowej (faktura opisana pod względem księgowym 25 marca 2011 r., została wprowadzona do ksiąg rachunkowych miesiąca lutego 2011 r.), co było niezgodne z obowiązującą w jednostce polityką rachunkowości i naruszało art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W Urzędzie Gminy Sosnowka cztery dowody księgowe (o łącznej wartości 8 821,7 tys. zł) zostały zakwalifikowane i ujęte do niewłaściwego okresu sprawozdawczego (do następnego miesiąca).

wynikającymi z przepisów ustawy Pzp oraz w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, a realizowane zamówienia były zgodne z ofertą, umową i specyfikacją istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

W przypadku 32 postępowań⁷⁶ stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia formalne. Polegały one m.in. na: błędnym ustaleniu wartości zamówienia poprzez określenie jej w kwocie brutto lub nieuwzględnieniu w niej wartości robót uzupełniających, a także przyjęciu wartości zamówienia nieaktualnej, ustalonej przed dopuszczalnym przepisami terminem w stosunku do daty wszczęcia postępowania. Stwierdzono także przypadki żądania od wykonawców dokumentów, które nie były niezbędne do prowadzenia postępowania oraz niezachowania spójności danych zawartych w ogłoszeniach o zamówieniu i SIWZ. W niektórych przypadkach wystąpiła nieuzasadniona zwłoka w publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono w ośmiu zamówieniach⁷⁷. Polegały one na wyborze wykonawców z naruszeniem trybu lub zasad określonych w ustawie Pzp oraz niezłożeniu przez osoby występujące po stronie zamawiającego wymaganych oświadczeń o bezstronności. Przykładowo:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu dwa postępowania o łącznej wartości 924,5 tys. zł (na pięć objętych kontrolą) prowadzone były niezgodnie z przepisami ustawy Pzp. W przypadku zamówienia na kompleksową realizację przedsięwzięcia „Wola. Innowacje i Kreacje” (o wartości 794,5 tys. zł) naruszony został art. 24 ust. 2 pkt 4 oraz art. 89 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Urząd zlecił realizację tego zamówienia wykonawcy, który powinien zostać wykluczony, a jego oferta odrzucona, ponieważ nie wykazał on spełniania wszystkich warunków udziału w tym postępowaniu. Natomiast, w trakcie realizacji zamówienia, którego przedmiotem było „opracowanie merytorycznej i artystycznej koncepcji spójnego wydarzenia artystycznego kreującego design z Wielkopolski w ramach Fuori Salone Internazionale del Mobile w Mediolanie” (o wartości 130,0 tys. zł) doszło do naruszenia art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę w przypadku udzielania zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej. W ocenie NIK, przesłanki przyjęte przez Zamawiającego (tj. dorobek twórczy, doświadczenie, znajomość branży oraz

⁷⁶ Dotyczy postępowań prowadzonych w: Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie we Włocławku, Powiatowym Zarządzie Dróg we Włocławku, Domu Pomocy Społecznej w Wilkowiczkach, Zarządzie Dróg Powiatowych w Łobzie, Urzędzie Mieście Rybnika, starostwach powiatowych w: Rawie Mazowieckiej, Głubczycach, Słupcy, Łobzie i Sochaczewie, urzędach gmin w: Dopiewie, Otyniu, Kościanie, Busku-Zdroju, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego.

⁷⁷ Postępowania przeprowadzone w: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, urzędach gmin w: Dziadowej Kłodzie, Dąbrowie Górniczej, Busku-Zdroju, Sosnowce, Otyniu, Starostwie Powiatowym w Bolesławcu.

liczne kontakty wykonawcy zamówienia), w okolicznościach niniejszej sprawy, nie uzasadniały tezy, że usługa ta może być świadczona tylko przez jednego wykonawcę.

W Urzędzie Gminy w Dziadowej Kłodzie odnośnie zamówienia publicznego pn. „*Udzielenie i obsługa kredytu długoterminowego na finansowanie deficytu budżetu Gminy oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów z lat ubiegłych w kwocie 1 661 934 zł*” ustalono, że po dwóch postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego, zakończonych ich unieważnieniem na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp (w związku z przekroczeniem kwoty, którą Urząd mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia), przeprowadzono trzecie postępowanie z zastosowaniem trybu zamówienia z wolnej ręki (na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 przywołanej ustawy). Tryb ten wybrano pomimo niespełnienia wszystkich przesłanek określonych w przywołanym przepisie, bowiem poprzednie postępowania nie zostały unieważnione na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy, tj. ze względu na odrzucenie wszystkich ofert w związku z niezgodnością tych ofert z opisem przedmiotu zamówienia. Urząd przez nieuprawnione odstąpienie od stosowania trybów podstawowych i zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, naruszył art. 7 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 przywołanej ustawy.

W Starostwie Powiatowym w Bolesławcu, w przypadku zamówienia publicznego na remont i rozbudowę zabytkowego budynku Teatru Miejskiego w Bolesławcu o wartości 4 091,9 tys. zł, Sekretarz Powiatu (składający w imieniu zamawiającego oświadczenia woli) oraz trzy osoby (nie będące pracownikami Starostwa), wykonujące prace o charakterze biegłego, nie złożyły w trakcie postępowania oświadczeń o swojej bezstronności, wymaganych art. 17 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 4 ustawy Pzp.

Nieprawidłowości stwierdzone we wskazanych powyżej jednostkach wyczerpują znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1b pkt 2 i ust. 1c oraz w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.1.7 Pozostałe ustalenia kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wynikały m.in. z braku bądź nieskuteczności ustalonych w tych obszarach systemów i mechanizmów kontroli zarządczej oraz zaniechania prowadzenia audytu wewnętrznego.

W czterech kontrolowanych jednostkach⁷⁸ nie wdrożono procedur kontroli zarządczej, m.in. w zakresie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Przykładowo:

⁷⁸ Nieprawidłowości stwierdzono w: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędzie Miasta i Gminy Nowe Miasto n. Pilicą, Urzędzie Gminy Przytuły i Urzędzie Miasta Radomia.

W Urzędzie Gminy Przytuły do końca 2011 r. nie zostały wdrożone procedury kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 u.f.p. Urząd opracował projekt regulaminu kontroli zarządczej, który do zakończenia kontroli nie został przyjęty do stosowania.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego firmie zewnętrznej zlecono wykonanie prac związanych ze wsparciem procesu usprawniania systemu kontroli zarządczej, które miały być zrealizowane w okresie od grudnia 2010 r. do maja 2011 r. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały jednakże wprowadzone regulacje wewnętrzne w zakresie kontroli zarządczej (pomimo podjętych działań, wykonywanych we współpracy z komórkami organizacyjnymi Urzędu, m.in. w zakresie przeglądu kluczowych celów i zadań, zidentyfikowania głównych ryzyk). Za wykonanie usługi dotyczącej wsparcia systemu kontroli zarządczej Urząd wypłacił wynagrodzenie w wysokości 66,1 tys. zł.

Prezydent Miasta Radomia wydał zarządzenie dotyczące kontroli zarządczej, zawierające opis jej mechanizmów i instrumentów, po upływie 23 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 69 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (tj. 29 grudnia 2011 r.). Również dwa kolejne zarządzenia: dotyczące zasad i trybu zarządzania ryzykiem oraz wprowadzające Ramowy regulamin prac Zespołu ds. Kontroli Zarządczej zostały wydane 29 grudnia 2011 r. NIK stwierdziła jednak, że system kontroli zarządczej nie obejmował wszystkich obszarów działalności Urzędu, m.in. nie określono zadań referatów: ds. dłużników alimentacyjnych oraz gospodarowania gruntami Skarbu Państwa. Nie zostały również ustalone zasady i procedury prowadzenia działań windykacyjnych wobec dłużników alimentacyjnych zalegających ze spłatami należności wobec Funduszu Alimentacyjnego.

W przypadku ośmiu kontrolowanych jednostek⁷⁹ NIK stwierdziła zaniechanie działań audytowych lub nieosiągnięcie zakładanych w tym zakresie efektów. Przykładowo:

W Starostwie Powiatowym w Jarocinie realizacja zadań związanych z audytem wewnętrznym powierzona została na podstawie umowy zlecenia, zawartej na okres od 5 lipca 2010 r. do 4 lipca 2011 r. Plan audytu na 2011 r. zakładał m.in. realizację jednego zadania audytowego, które nie zostało wykonane. NIK zwraca uwagę, że umowa z audytorem nie wskazywała terminu realizacji tego zadania. Ponadto, w Starostwie brak było akt bieżących potwierdzających działania audytora związane z organizowaniem komórki audytu oraz wykonywaniem czynności o charakterze doradczym. Wynagrodzenie wypłacone audytorowi wyniosło łącznie 14,4 tys. zł, w tym w 2011 r. – 7,4 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Łodzi – Powiat Łódzki Wschodni w badanym okresie nie prowadzono audytu wewnętrznego, pomimo że ujęta w uchwale budżetowej kwota wydatków i dochodów przekraczała limit określony w art. 274 ust. 3 u.f.p. Kontrola wykazała, że od czerwca 2009 r. Starostwo podejmowało wielokrotne działania w celu wyłonienia

⁷⁹ Nieprawidłowości stwierdzono w Starostwach Powiatowych w: Słupcy, Łodzi (Łódzki Wschodni), Limanowej, Elblągu, Jarocinie, Dzierżoniowie, gminie w Pleszewie i gminie miejskiej Kościan.

audytora, jednak nie przyniosły one spodziewanego efektu. W 2011 r. przeprowadzono cztery postępowania, lecz dopiero we wrześniu wpłynęły dwie oferty, z których dokonano wyboru firmy audytorskiej. W ocenie NIK, zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W Starostwie Powiatowym w Limanowej audytor wewnętrzny nie realizował zadań audytowych ograniczając swoją działalność w 2011 r. do prowadzenia szkoleń pracowników w zakresie zarządzania ryzykiem.

3.1.8 Zbiorcze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały w 2011 r. dochody w kwotach niższych od określonych w planie po zmianach⁸⁰, tj.:

- w samorządach województw zrealizowano 98,1% planu po zmianach,
- w miastach na prawach powiatu zrealizowano 98,6% planu po zmianach,
- w powiatach zrealizowano 98,5% planu po zmianach,
- w gminach⁸¹ zrealizowano 96,8% planu po zmianach.

Zrealizowane w 2011 r. wydatki były niższe od kwot planowanych (po zmianach):

- samorzady województw wydatkowały 92,6% kwoty planowanej,
- miasta na prawach powiatu wydatkowały 93,7% kwoty planowanej,
- powiaty wydatkowały 94,6% kwoty planowanej,
- gminy⁸² wydatkowały 92,5% kwoty planowanej,

W strukturze zrealizowanych przez **samorządy województw** dochodów, w porównaniu do 2010 r., wzrósł udział dochodów własnych (o 3,9 punktu procentowego), co wynikało przede wszystkim ze wzrostu dochodów z majątku województwa (w stosunku do 2010 r. wzrost o 19,3%) oraz z wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (w stosunku do 2010 r. o 11,8%). Zwiększeniu uległ również udział dotacji celowych na projekty i programy unijne o 1,4 punktu procentowego. Natomiast zmniejszeniu uległ udział subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa odpowiednio o 4,3 i 1,0 punktu procentowego.

W porównaniu do 2010 r. udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem uległ zmniejszeniu o 1,5 punktu procentowego. Wzrost nastąpił w wydatkach majątkowych (w stosunku do 2010 r. o 11,3%), w tym na wydatki inwestycyjne o 12,6%.

⁸⁰ Szczegółowe dane w tabelach w załączniku nr 2.

⁸¹ Bez miast na prawach powiatu.

⁸² Bez miast na prawach powiatu.

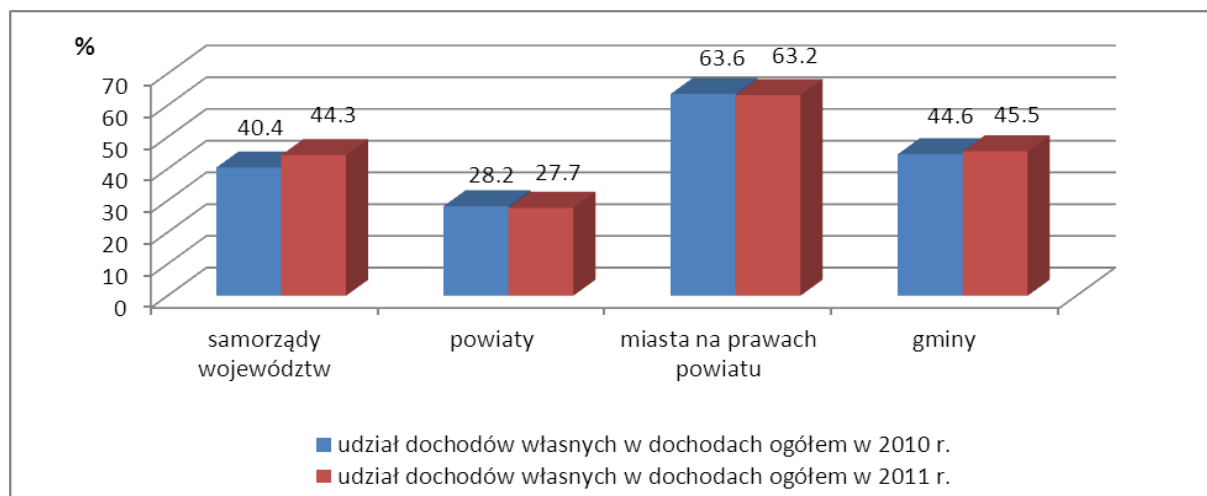
W strukturze zrealizowanych przez **powiaty** dochodów, w porównaniu do 2010 r., zmniejszeniu uległ udział dotacji celowych na projekty i programy unijne (o 1,3 punktu procentowego) oraz dochodów własnych (o 0,5 punktu) i subwencji ogólnej (o 0,4 punktu). Wzrósł natomiast udział dotacji celowych z budżetu państwa (o 2,1 punktu procentowego). Podobnie jak w latach poprzednich, dotacje i subwencja ogólna były głównym źródłem finansowania zadań realizowanych przez powiaty. W wykonanych przez powiaty wydatkach ogółem, w porównaniu do 2010 r., nastąpił spadek (o 3,1 punktu) udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

W strukturze zrealizowanych przez **miasta na prawach powiatu** dochodów ogółem, w porównaniu do 2010 r. zmniejszył się udział dotacji celowych z budżetu państwa oraz dochodów własnych odpowiednio o 1,0 i 0,4 punktu procentowego. Wzrósł udział dotacji celowych na projekty i programy unijne (o 1,3 punktu) oraz nieznacznie subwencji ogólnej (o 0,1 punktu). W wykonanych wydatkach ogółem, w porównaniu do 2010 r., zmniejszeniu uległ udział wydatków majątkowych (o 1,1 punktu).

W strukturze wykonanych przez **gminy** dochodów, w porównaniu do 2010 r. zmniejszeniu uległ udział dotacji celowych z budżetu państwa (o 1,2 punktu) i subwencji ogólnej (o 0,7 punktu). Wzrósł o 1,1 punktu procentowego udział dotacji celowych na projekty i programy unijne. W strukturze wykonanych przez gminy wydatków, w porównaniu do 2010 r., zmniejszył się o 2,2 punktu procentowego udział wydatków majątkowych.

Wykres nr 3

Procentowy udział dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w ich dochodach ogółem w latach 2010–2011

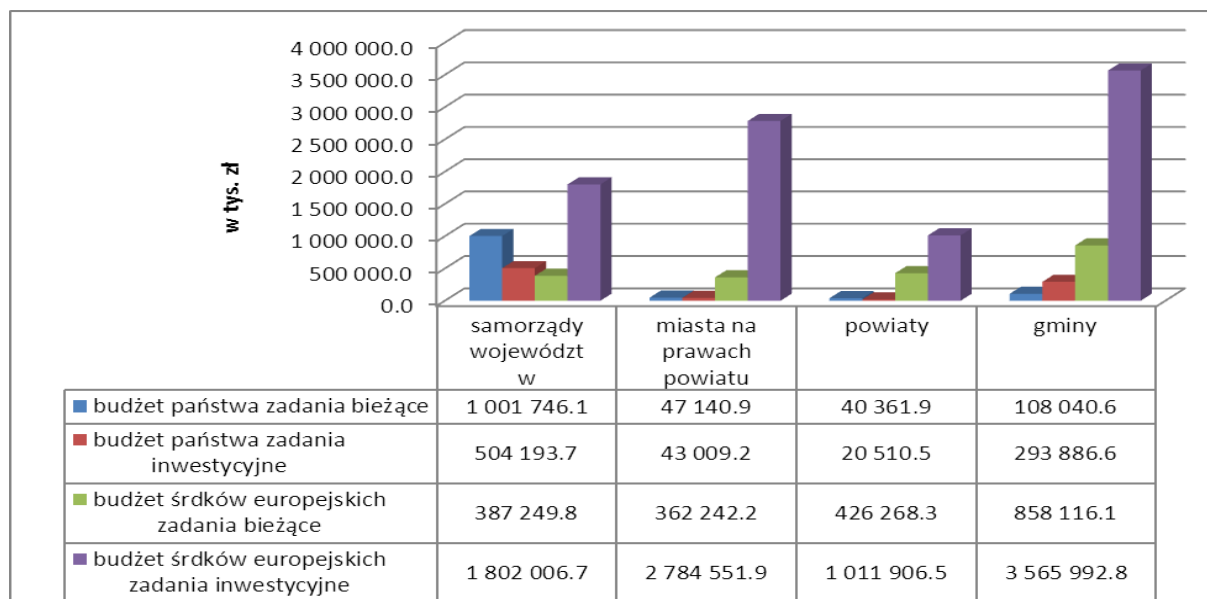


Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2011 r. w samorządach województw i w gminach nastąpił wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (odpowiednio o 3,9 i 0,9 punktu). W powiatach i miastach na prawach powiatu w 2011 r. utrzymywała się tendencja spadkowa udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. **Najwyższe** dochody własne, w stosunku do dochodów ogółem w 2011 r. podobnie jak w roku 2010 r., zrealizowały miasta na prawach powiatu (63,2%), **najniższe** – powiaty (27,7%). W gminach wskaźnik ten wyniósł 45,5%. W miastach na prawach powiatu i w powiatach udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmniejszył się odpowiednio o 0,4 i o 0,5 punktu (w 2010 r., w porównaniu do 2009 r., odpowiednio o 2,5 i o 0,2 punktu). W samorządach województw i gminach wystąpiła tendencja wzrostowa udziału dochodów własnych w dochodach ogółem odpowiednio o 3,9 punktu (w 2010 r. wzrost o 8,1 punktu) i o 0,9 punktu procentowego (w 2010 r. spadek o 1,7 punktu).

Wykres nr 4

Środki przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w 2011 r. na finansowanie projektów i programów unijnych



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

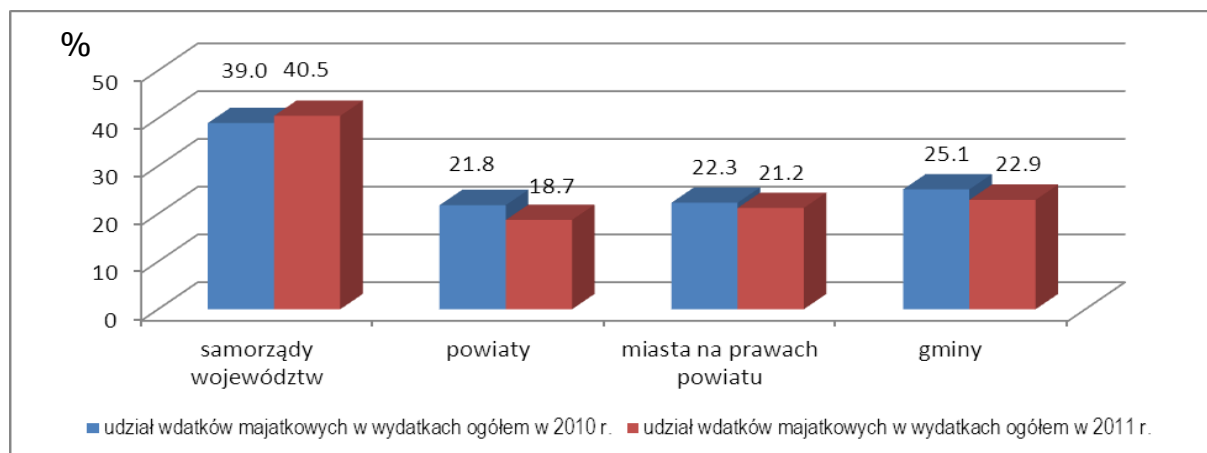
W 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego na realizację programów i projektów finansowanych ze środków unijnych otrzymały 13 257 224 tys. zł, tj. 84,1% planu po zmianach (z tego 2 058 889,6 tys. zł z budżetu państwa, 11 198 334,4 tys. zł z budżetu środków europejskich). Na zadania bieżące została przekazana kwota ogółem 3 231 165,9 tys. zł (z budżetu państwa 1 197 289,5 tys. zł, z budżetu środków europejskich – 2 033 876,4 tys. zł), na zadania inwestycyjne – 10 026 057,9 tys. zł (z budżetu państwa - 861 600 tys. zł, z budżetu środków europejskich – 9 164 457,9).

W strukturze zrealizowanych w 2011 r. dochodów, udział dotacji w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i płatności w ramach budżetu środków europejskich stanowił: w samorządach województw – 24,5%, w powiatach – 6,4%, w miastach na prawach powiatu – 5,7%, w gminach – 6,4%.

W 2011 r., w porównaniu do planu po zmianach, najwyższe dotacje na współfinansowanie programów z udziałem środków europejskich otrzymały samorzady województw (88,95%), najniższe – gminy (80,4%). Miasta na prawach powiatu otrzymały 86,1%, a powiaty 81,4% środków określonych na ten cel w planie po zmianach.

Wykres nr 5

Procentowy udział wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w ich wydatkach ogółem w latach 2010–2011

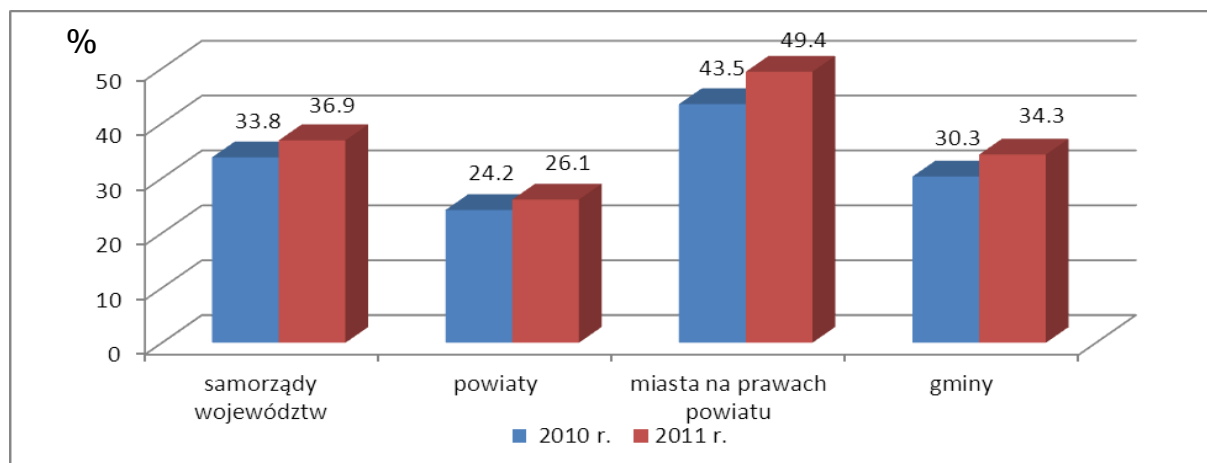


Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2011 r. samorządach województw, w porównaniu do 2010 r., udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem uległ nieznacznemu zwiększeniu o 1,5 punktu procentowego. W powiatach, miastach na prawach powiatu i gminach nastąpiło zmniejszenie tego wskaźnika (odpowiednio o 3,1, o 1,1, o 2,2 punktu procentowego). Najwyższe wydatki majątkowe w stosunku do wydatków ogółem, podobnie jak w roku poprzednim, zrealizowały samorządy województw (40,5%), a najniższe powiaty – 18,7%.

Wykres nr 6

Procentowa relacja kwoty długu jednostek samorządu terytorialnego do wykonanych dochodów w 2010 r. i 2011 r.



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kwota zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, według stanu na koniec 2011 r., wynosiła 65 756 468,4 tys. zł, co stanowiło 38,3% dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wykonanych w tym roku budżetowym. Poziom zadłużenia 31 gmin i jednego powiatu przekroczył ustawowy limit, tj. 60% wykonanych dochodów ogółem w roku

budżetowym 2011. Relacja kwoty długu na poszczególnych stopniach jednostek samorządu terytorialnego była zróżnicowana i wynosiła od 26,1% w powiatach do 49,4% w miastach na prawach powiatu. W porównaniu do 2010 r. kwota zobowiązań z 2011 r. była nominalnie wyższa o 10 662 596,6 tys. zł (tj. o 19,4%). W ogólnej liczbie jednostek samorządu terytorialnego zadłużone były 1 952 jednostki, z tego 1 694 gminy, 55 miast na prawach powiatu, 187 powiatów i 16 województw samorządowych.

3.1.9 Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego

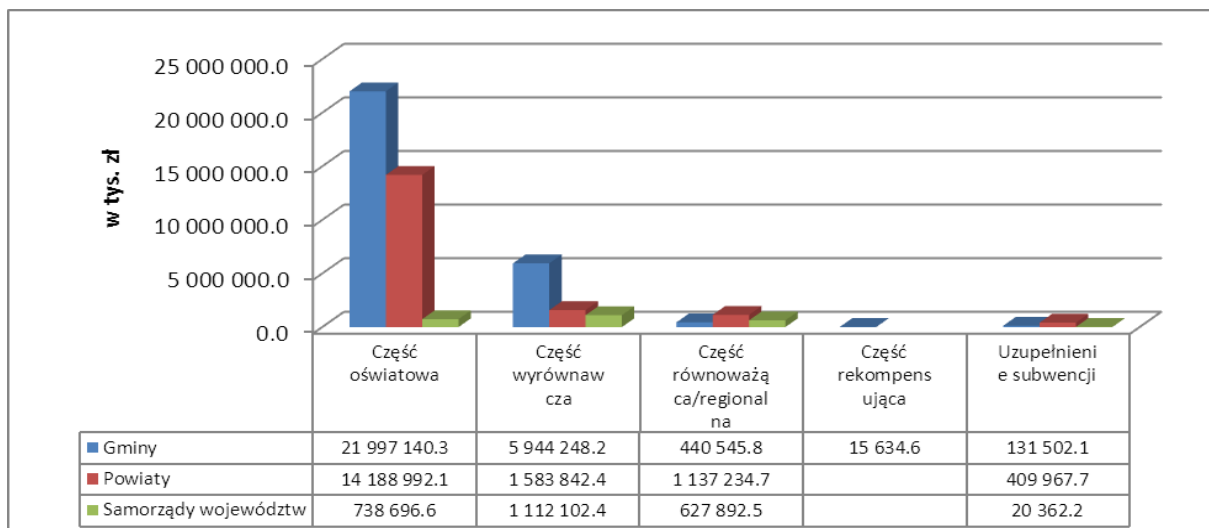
Plan wydatków części 82 określony został w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 48 357 658,0 tys. zł i w trakcie roku nie był zwiększony.

Wydatki w części 82 w 2011 r. zostały zrealizowane w kwocie 48 348 161,6 tys. zł, tj. 99,98% planu po zmianach oraz 102,5% kwoty wydatków zrealizowanych w 2010 r. (47 185 032,9 tys. zł).

Raty poszczególnych części subwencji ogólnej przekazywane były jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości wynikającej z przepisów prawa i z zachowaniem terminów określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jst. Ogółem w 2011 r. gminom przekazano 28 529 071,0 tys. zł, powiatom – 17 320 036,9 tys. zł, samorządom województw – 2 499 053,7 tys. zł. Najwyższy udział w przekazanej jednostkom samorządu terytorialnego subwencji ogólnej miała część oświatowa (36 924 829,0 tys. zł, tj. 76,4%) oraz część wyrównawcza (8 640 193,0 tys. zł, tj. 17,9%).

Wykres nr 7

Struktura zrealizowanych w 2011 r. wydatków w części 82 budżetu państwa



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75 801) została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2011 r. w wysokości 36 924 829,0 tys. zł. Podział kwoty tej części dla poszczególnych gmin, powiatów i samorządów województw, zgodnie z obowiązującymi przepisami, został dokonany przez Ministra Edukacji Narodowej.

Z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej gminom przekazano 21 997 140,3 tys. zł, powiatom 14 188 992,1 tys. zł, samorządom województw 738 696,6 tys. zł.

Rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej na 2011 r. w kwocie 221 550,5 tys. zł, w trakcie roku budżetowego uległa zwiększeniu do kwoty 230 070,1 tys. zł. Zgodnie z wnioskami Ministra Edukacji Narodowej oraz w oparciu o kryteria przyjęte przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Minister Finansów dokonał podziału rezerwy w terminie określonym w art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t. Środki te zostały przyznane jednostkom samorządu terytorialnego m.in. na:

- dofinansowanie remontów bieżących w wysokości 87 503,6 tys. zł, co stanowiło 38,0% rozdzielonej kwoty,
- dofinansowanie wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne w wysokości 50 396,0 tys. zł, co stanowiło 21,9% rozdzielonej kwoty,
- dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych w wysokości 36 202,6 tys. zł, co stanowiło 15,8% rozdzielonej kwoty,
- pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w przypadkach losowych (szkody spowodowane przez ogień, grad, uderzenie pioruna itp.) w wysokości 28 832,7 tys. zł, co stanowiło 12,5% rozdzielonej kwoty.

Z rezerwy części oświatowej gminy otrzymały łącznie kwotę 156 071,5 tys. zł, powiaty – 71 190,2 tys. zł, samorzady województw – 2 808,4 tys. zł.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75 807) została określona w ustawie budżetowej na 2011 r. w wysokości 5 991 329,0 tys. zł. Kwota ta, w wyniku dokonanych przeniesień została zmniejszona do wysokości 5 944 376,5 tys. zł. W 2011 r. część wyrównawcza została przekazana 2 164 gminom w kwocie 5 944 248,2 tys. zł⁸³.

W wyniku korekt kwot należnych gminom za 2011 r., część wyrównawcza subwencji ogólnej została zmniejszona 115 gminom o kwotę 18 611,0 tys. zł. Kwota ta, w myśl postanowień art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., zwiększyła rezerwę subwencji ogólnej.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75 803) została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 1 583 843,0 tys. zł. W 2011 r. część wyrównawcza została przekazana 314 powiatom w wysokości 1 583 842,4 tys. zł⁸⁴.

⁸³ Różnica między planem po zmianach a wykonaniem w wysokości 128,3 tys. zł wynika ze zwrotu kwoty 127,3 tys. zł dokonanej w dniu 30 grudnia 2011 r. przez jedną gminę oraz z zaokrągleń do pełnych złotych.

⁸⁴ Różnica 0,6 tys. zł wynika z zaokrągleń.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 1 112 103,0 tys. zł i w całości została przekazana 14 samorządom województw (1 112 102,4 tys. zł⁸⁵).

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75 831) została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 619 427,0 tys. zł. W ciągu roku budżetowego została ona per saldo zmniejszona do kwoty 440 546,5 tys. zł (zwiększenie z kwoty uzupełniającej części wyrównawczej dla gmin⁸⁶ o 29 487,2 tys. zł, zmniejszenie z tytułu korekt dla trzech gmin na kwotę 165,2 tys. zł oraz zmniejszenie o nierozdysponowaną kwotę 208 202,5 tys. zł⁸⁷). W 2011 r. część równoważąca została przekazana 1 564 gminom w kwocie 440 545,8 tys. zł⁸⁸.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75 832) została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 1 137 235,0 tys. zł i w całości przekazana 379 powiatom (1 137 234,7 tys. zł⁸⁹).

Część regionalna subwencji ogólnej dla województw (rozdział 75 833) została zaplanowana w ustawie budżetowej w kwocie 627 893,0 tys. zł i w całości przekazana 16 województwom (627 892,5 tys. zł⁹⁰).

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75 802) czyli rezerwa subwencji ogólnej⁹¹, zostało zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 335 999,0 tys. zł. Stosownie do art. 26 ustawy o dochodach j.s.t. Minister Finansów, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, rozdysponował tę kwotę w całości na inwestycje na drogach publicznych, na remonty, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami oraz na utrzymanie rzecznych przepraw promowych.

W trakcie realizacji budżetu, na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., utworzona została rezerwa w wysokości 225 833,0 tys. zł⁹². Minister Finansów, w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego oraz w oparciu o przyjęte

⁸⁵ Różnica 0,6 tys. zł wynika z zaokrągleń.

⁸⁶ W myśl postanowień art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.

⁸⁷ Kwoty 165,2 tys. zł oraz 208 202,5 tys. zł, stosownie do art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. zwiększyły rezerwę subwencji ogólnej.

⁸⁸ Różnica 0,7 tys. zł wynika z zaokrągleń.

⁸⁹ Różnica 0,3 tys. zł wynika z zaokrągleń.

⁹⁰ Różnica 0,5 tys. zł wynika z zaokrągleń.

⁹¹ Utworzona na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.

⁹² Powstała z korekt części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz z nierozdysponowanej między jednostki samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

kryteria, przekazał w całości środki z rezerwy 493 gminom (131 502,1 tys. zł), 305 powiatom (92 134,8 tys. zł) i 16 województwom (2 196,1 tys. zł).

Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75 805), z tytułu ubytku dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości⁹³, została zaplanowana w ustawie budżetowej w kwocie 25 000,0 tys. zł. W 2011 r. Minister Finansów przekazał część rekompensującą 19 gminom w łącznej wysokości 15 634,6 tys. zł. Odnośnie pozostałej kwoty 9 365,4 tys. zł przewidzianej w ustawie budżetowej na wypłatę tej części subwencji Minister Finansów w dniu 21 listopada 2011 r. wprowadził blokadę środków. Decyzja ta została poprzedzona analizą liczby i wartości wniosków gmin, z której wynikało, że przewidywana kwota wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej będzie niższa od planowanej.

Minister Finansów prawidłowo i celowo dokonywał zmian w kwocie subwencji ogólnej oraz terminowo i w należytej wysokości przekazywał jednostkom samorządu terytorialnego środki w ramach poszczególnych części subwencji ogólnej.

3.2 Ustalenia innych kontroli

P/11/154 Realizacja zadań melioracji wodnych w dorzeczu rzeki Odry na terenie województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

Celem kontroli była ocena realizacji przez organy administracji publicznej zadań w zakresie melioracji wodnych w dorzeczu rzeki Odry na terenie województwa opolskiego, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony użytków rolnych przed powodzią. Kontrolą objęto lata 2008–2011 (I półrocze).

NIK oceniła **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, realizację zadań melioracji wodnych dotyczących utrzymania wód i urządzeń podstawowych oraz **negatywnie** realizację zadań w odniesieniu do urządzeń szczegółowych, utrzymywanych przez spółki wodne. Ograniczony poziom finansowania potrzeb w tym zakresie, który nie zapewniał objęcia przynajmniej podstawowymi zabiegami konserwacyjnymi urządzeń melioracji wodnych, jak również zaniechania starostów w realizacji obowiązków wynikających z Prawa wodnego, nie pozwalają na uznanie, że urządzenia te prawidłowo wypełniają funkcję regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz ochrony użytków rolnych przed powodzią.

⁹³ W myśl 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.).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

1. Braku kompleksowego podejścia oraz rzetelnego rozpoznania i udokumentowania stanu utrzymania wód, co ograniczało możliwość prawidłowej identyfikacji wszystkich niezbędnych do podjęcia działań, jak również oszacowania ich kosztów.
2. Przypadków zamieszczania w prowadzonej przez WZMiUW ewidencji wód i urządzeń wodnych, a także w sporządzanych przez starostwa powiatowe oraz WZMiUW sprawozdaniach ze stanu ilościowego oraz utrzymania wód i urządzeń melioracji wodnych nierzetelnych danych.
3. Ograniczonego nadzoru Marszałka Województwa Opolskiego nad WZMiUW, w ramach którego pominięto kwestie dotyczące realizacji zakresu rzeczowego zadań.
4. Udzielenia w latach 2008-2010 przez WZMiUW zamówień na obsługę urządzeń podstawowych (stacji pomp) na kwotę łączną 261,4 tys. zł, z naruszeniem obowiązków wynikających z regulacji wewnętrznych tej jednostki, co stanowiło zagrożenie wystąpienia korupcyjnych mechanizmów dowolności postępowania oraz braku/lub słabości kontroli wewnętrznej.
5. Braku sprawowania przez starostów rzetelnego nadzoru nad działalnością spółek wodnych, jak również braku weryfikacji prawidłowości utrzymywania urządzeń szczegółowych przez inne niż spółki wodne podmioty.
6. Zaniechania przez dwie z czterech kontrolowanych spółek wodnych rozpoznania stanu utrzymania urządzeń szczegółowych oraz podejmowanie ograniczonych działań w tym zakresie przez dwie pozostałe spółki.
7. Objęcia przez spółki wodne zabiegami konserwacyjnymi i remontami jedynie od 3,2 % do 19,4 % długości ewidencyjnej rowów melioracyjnych.

Ustalenia kontroli potwierdziły, iż urządzenia melioracji wodnych nie są należycie utrzymywane. W efekcie, każdego roku pogarsza się stan techniczny tych obiektów, co prowadzi do stopniowej ich dekapitalizacji i skutkuje wzrostem zagrożenia powodziowego. Na powyższe wpływ mają nie tylko niewystarczające środki przeznaczane na realizację tych zadań, ale również stwierdzone przez NIK, zaniechania organów administracji publicznej realizacji ustawowych obowiązków. Istotne znaczenie dla efektywności podejmowanych działań, ma również prawidłowe ich planowanie. Dlatego też niezbędna jest właściwa identyfikacja potrzeb przez WZMiUW, a także spółki wodne, która umożliwi zastąpienie działań o charakterze doraźnym, spójnymi działaniami planowymi.

P/11/106 Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013)

Celem kontroli była ocena przygotowania i realizacji działania w zakresie gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Najwyższa Izba Kontroli oceniła **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, działania służące wykorzystaniu środków publicznych na gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. Nieprawidłowości polegały głównie na:

1. Zaplanowaniu w PROW 2007–2013, przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nierealnych docelowych wskaźników dla działania z zakresu gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi oraz nieterminowym (tj. z prawie półrocznym opóźnieniem) wydaniu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej.
2. nieterminowym rozpatrywaniu przez samorządy województw wniosków o płatność składanych przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych,
3. nieutrzymywaniu przez wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych w należytym stanie technicznym urzędzeń melioracji wodnych wykonanych przy udziale środków Unii Europejskiej oraz nierzetelnym przygotowywaniu wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność składanych samorządom województw.

Kontrola wykazała, że pomimo angażowania w ostatnich latach na utrzymanie urzędzeń melioracyjnych w Polsce coraz większych środków finansowych, zarówno z budżetu krajowego jak i z budżetu Unii Europejskiej, nadal nierozwiązany pozostaje problem właściwej regulacji stosunków wodnych w glebie oraz ochrony użytków rolnych przed powodzią. Każdego roku przybywa urzędzeń melioracji wodnych, które nie są prawidłowo konserwowane i wymagają modernizacji oraz odbudowy (około 22% cieków naturalnych, 27% kanałów, a także 41% wałów przeciwpowodziowych). Pogarszający się stan techniczny urzędzeń melioracji wodnych może prowadzić do ich stopniowej oraz nieodwracalnej dekapitalizacji, a także do wzrostu realnego zagrożenia powodziowego.

P/11/002 Pozyskiwanie środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego.

Celem kontroli było ustalenie przyczyn, z powodu których małe jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają, lub korzystają w ograniczonym stopniu ze środków z budżetu Unii Europejskiej, a także ocena zgodności z obowiązującymi procedurami procesu oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz wyboru projektów

do dofinansowania złożonych przez jst objęte kontrolą oraz ocena aktywności badanych jst w pozyskiwaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, aktywność większości kontrolowanych małych j.s.t. w zakresie pozyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej. Tylko trzy (z 57) kontrolowane j.s.t. wykazały się niezadowalającą aktywnością w pozyskiwaniu środków unijnych, a stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w j.s.t. polegały m.in. na nierzetelnym przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie, co skutkowało ich odrzuceniem na etapie oceny formalnej.

Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono podejmowane przez kontrolowane zarządy ośmiu województw (jako Instytucje Zarządzające i Pośredniczące) i urzędy marszałkowskie działania informacyjno-promocyjne, dokonywanie oceny i wyboru wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE, składanych przez małe jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą, a także rozpatrywanie odwołań od ocen składanych przez te j.s.t. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na stosowaniu dodatkowego kryterium wyboru nieokreślonego w żadnym dokumencie programowym, nieprecyzyjnym uzasadnianiu ocen oraz niedochowaniu terminów określonych w procedurach na ocenę wniosków o dofinansowanie.

W ocenie NIK, poza nielicznymi przypadkami, małe jednostki samorządu terytorialnego wykazały zadowalającą aktywność w skutecznym pozyskiwaniu środków unijnych. Realizowały one wiele różnorodnych inwestycji starając się zaspokoić potrzeby lokalnych społeczności, przy czym zadania te finansowane były w dużej mierze ze środków własnych oraz z różnych źródeł zewnętrznych, nie tylko z budżetu UE. Z uwagi na charakter poszczególnych programów operacyjnych, różne było zainteresowanie nimi wśród małych j.s.t. Wśród małych gmin najpopularniejszy był PROW, w związku z tym, że dwa działania w tym programie są skierowane właśnie do gmin o najmniejszym dochodzie podatkowym per capita i wysokim bezrobociu. Najrzadziej, lub wcale, nie aplikowano o środki w ramach PO IG, PO IŚ oraz PO RPW, które są zaprojektowane jako programy finansujące projekty duże, często o ponadlokalnym charakterze.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kierownicy 129 jednostek objętych kontrolą podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. W związku z kontrolą w 52 jednostkach zasięgnięto dodatkowych informacji oraz zorganizowano 17 narad pokontrolnych. Do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych zostały skierowane wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 293 wnioski. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali o zrealizowaniu 149 wniosków, podjęciu działań na rzecz realizacji 61 wniosków, a 83 wnioski nie zostały zrealizowane⁹⁴.

Wnioski adresowane do marszałków województw⁹⁵ dotyczyły m.in.:

- niezwłocznego podejmowania czynności windykacyjnych i egzekucyjnych wobec osób wykonujących krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, zalegających z opłatą mandatów lub kar pieniężnych,
- podjęcie działań zwiększających nadzór nad przestrzeganiem procedur związanych z weryfikowaniem wniosków beneficjentów o płatność w odniesieniu do RPO,

W wystąpieniach skierowanych do starostów powiatowych⁹⁶ wnioskowano o:

- podejmowanie działań windykacyjnych bez zbędnej zwłoki oraz prowadzenie bieżącej analizy zaległości z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej,
- podjęcie skutecznych działań w celu usprawnienia mechanizmów kontroli zarządczej,
- zapewnienie terminowego przekazywania całości pobranych dochodów na rachunek budżetu państwa,
- ujmowanie zdarzeń gospodarczych we właściwych okresach sprawozdawczych oraz ewidencjonowanie dowodów księgowych we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej,

Wnioski sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych⁹⁷ do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast dotyczyły:

- podjęcie skutecznych działań w celu zintensyfikowania prowadzonej przez podległe jednostki organizacyjne windykacji wobec dłużników alimentacyjnych,
- wykazywania w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27ZZ (urzędów i jednostek organizacyjnych) wszystkich kwot wynikających z ewidencji księgowej dotyczących dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej,
- terminowego odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej do budżetu państwa,

⁹⁴ Według stanu na 23 maja 2012 r.

⁹⁵ W dwóch wystąpieniach NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

⁹⁶ W jednym wystąpieniu NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

⁹⁷ W dziewięciu wystąpieniach NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

- ujmowanie zdarzeń gospodarczych we właściwych okresach sprawozdawczych,
- wyeliminowania nieuprawnionego udzielania ulg w spłacie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa,
- podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przy udzielaniu zamówień publicznych nieprawidłowości związanych ze stosowaniem przepisów ustawy Pzp,

Zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez trzech kierowników skontrolowanych jednostek.

Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczyły poniesienia wydatku w ramach realizacji projektu na przebudowę drogi uznanego jako wydatek niekwalifikowalny oraz realizacji projektów niezgodnie z harmonogramem finansowym.

Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenie dotyczące kwalifikowalności wydatku oraz oddaliła zastrzeżenie dotyczące realizacji projektów niezgodnie z harmonogramem finansowym.

Starosta Powiatu Łobeskiego wniósł trzy zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia i uwagi dotyczyły wykorzystania dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnych dochodów na rzecz Powiatu oraz ujęcia ich w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (Rb-27ZZ).

Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła w całości dwa zastrzeżenia oraz jedno zastrzeżenie w części.

Prezydent Miasta Wodzisław Śląski wniósł zastrzeżenie do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenie dotyczyło prawidłowości udzielania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, w tym określenia wartości przedmiotu zamówienia przed formalnym wszczęciem postępowania i z pominięciem badania cen rynkowych.

Zgłoszone zastrzeżenie Komisja Odwoławcza NIK oddaliła w części, a uchwała została zatwierdzona przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK, w dwóch przypadkach skierowała do właściwego urzędu skarbowego zawiadomienie o podejrzeniu 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 § 1 i 3 Kodeksu karnego skarbowego⁹⁸.

⁹⁸ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.).

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli, do dnia 23 maja 2012 r., skierowała siedem zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych obejmując tymi zawiadomieniami łącznie sześć osób oraz planuje skierowanie kolejnych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia dotyczyły przede wszystkim:

- nieterminowego przekazania do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa, przekroczenia upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków, tj. czynów określonych w art. 6 pkt 1 oraz art. 10 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- niezłożenia przez członka komisji przetargowej pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania, tj. czynu określonego w art. 17 ust. 4 ww. ustawy,
- zaniechaniu prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych, tj. czynu określonego w art. 18a ww. ustawy.

Efektom kontroli przeprowadzonej w urzędach jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach podległych i nadzorowanych przez samorzady gminne, powiatowe i wojewódzkie są finansowe rezultaty kontroli⁹⁹, które dotyczyły:

1) finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości (łącznie) – 64 829 868,43 zł, z tego:

- uszczuplenia środków lub aktywów – 34 724 040,09 zł,
- kwoty nienależnie uzyskane – 5 581,25 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 1 659 922,43 zł,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 6 428 529,57 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem należytego zarządzania finansami – 201 987,51 zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 334 774,65 zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 21 475 032,93 zł.

2) Korzyści finansowych (ogółem) – 39 752,85 zł, z tego:

- pozyskane pożytki finansowe – 38 419,85 zł,
- oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów – 1 333,00 zł,

Nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących na szkodę budżetu Unii Europejskiej.

⁹⁹ Według stanu na 23 maja 2012 r.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Realizacja wydatków z budżetu państwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Wykonanie 2010 r.	2011 r.			Wskaźniki %			
		Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie łącznie z wydatkami niewygasającymi	5:2	5:3	5:4	Struktura wykonania w 2011 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
DOTACJE OGÓLEM, z tego:	23 741 874,4	17 669 834,0	23 436 407,8	22 972 944,0	96,8	130,0	98,0	100,0
A. Dotacje dla gmin ogółem, w tym:	16 299 103,9	12 035 868,0	15 671 984,5	15 318 866,2	94,0	127,3	97,7	66,7
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, z tego:	11 667 391,4	9 905 891,0	11 305 759,6	11 155 622,4	95,6	112,6	98,7	48,6
- na zadania bieżące (§ 201)	11 658 995,5	9 905 431,0	11 295 950,2	11 145 995,2	95,6	112,5	98,7	48,5
- na zadania inwestycyjne (§ 631)	8 395,9	460,0	9 809,4	9 627,2	114,7	2 092,9	98,1	0,0
2. Dotacje celowe na zadania własne gmin, z tego:	4 564 577,4	2 113 769,0	4 339 401,8	4 139 260,3	90,7	195,8	95,4	18,0
- na zadania bieżące (§ 203)	3 195 397,9	1 880 419,0	3 147 256,6	2 990 513,7	93,6	159,0	95,0	13,0
- na zadania inwestycyjne (§ 633)	1 369 179,4	233 350,0	1 192 145,2	1 148 746,6	83,9	492,3	96,4	5,0
3. Dotacje celowe na zadania gmin realizowane na podstawie porozumień z organami adm. rządowej, z tego:	67 135,1	16 208,0	26 823,1	23 983,5	35,7	148,0	89,4	0,1
- na zadania bieżące (§ 202)	63 356,0	15 789,0	25 815,4	23 262	36,7	147,3	90,1	0,1
- na zadania inwestycyjne (§ 632)	3 779,1	419,0	1 007,7	722	19,1	172,2	71,6	0,0
B. Dotacje dla powiatów ogółem, w tym:	5 761 907,8	4 522 612,0	6 032 285,5	5 996 273,7	104,1	132,6	99,4	26,1
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone powiatom, z tego:	3 642 925,9	3 499 144,0	3 781 175,3	3 760 180,0	103,2	107,5	99,4	16,4
- na zadania bieżące (§ 211)	3 537 019,9	3 463 322,0	3 716 879,2	3 699 920,8	104,6	106,8	99,5	16,1
- na zadania inwestycyjne (§ 641)	105 906,0	35 822,0	64 296,1	60 259,1	56,9	168,2	93,7	0,3
2. Dotacje celowe na zadania własne powiatów, z tego:	2 090 527,4	961 404,0	2 233 077,7	2 220 290,5	106,2	230,9	99,4	9,7
- na zadania bieżące (§ 213)	1 360 727,5	944 754,0	1 485 792,4	1 483 437,8	109,0	157,0	99,8	6,5
- na zadania inwestycyjne (§ 643)	729 799,9	16 650,0	747 285,3	736 852,7	101,0	4 425,5	98,6	3,2

3.	Dotacje celowe na zadania gmin realizowane na podstawie porozumień, z tego:	28 454,5	62 064,0	18 032,5	15 803,2	55,5	25,5	87,6	0,1
	- na zadania bieżące (§ 212)	15 217,5	51 762,0	15 327,6	13 238,1	87,0	25,6	86,4	0,1
	- na zadania inwestycyjne (§ 642)	13 236,9	10 302,0	2 704,9	2 565,1	19,4	24,9	94,8	0,0
C. Dotacje dla samorządów województw ogółem, w tym:		1 680 862,7	1 111 354,0	1 732 137,8	1 657 804,1	98,6	149,2	95,7	7,2
1.	Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi województw, z tego:	1 368 612,0	1 028 846,0	1 447 773,2	1 374 467,4	100,4	133,6	94,9	6,0
	- na zadania bieżące (§ 221)	953 757,6	832 939,0	1 084 916,2	1 043 670,0	109,4	125,3	96,2	4,5
	- na zadania inwestycyjne (§ 651)	414 854,5	195 907,0	362 857,0	330 797,5	79,7	168,9	91,2	1,4
2.	Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	303 617,8	23 408,0	280 212,6	279 876,5	92,2	1 195,6	99,9	1,2
	- na zadania bieżące (§ 223)	73 352,8	23 408,0	95 204,8	94 980,5	129,5	405,8	99,8	0,4
	- na zadania inwestycyjne (§ 653)	230 265,0	0,0	185 007,8	184 896,1	80,3	X	99,9	0,8
3.	Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	8 632,9	59 100,0	4 151,9	3 460,1	40,1	5,9	83,3	0,0
	- na zadania bieżące (§ 222)	5 237,2	49 100,0	3 169,9	2 950,1	56,3	6,0	93,1	0,0
	- na zadania inwestycyjne (§ 652)	3 395,7	10 000,0	982,0	510,0	15,0	5,1	51,9	0,0

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

Załącznik nr 2

Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Tabela nr 1 Zbiornicze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2010 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	z tego:			
		województwa samorządowe	miasta na prawach powiatu	powiaty	gminy ¹⁾
		[w tys. zł]			
1	2	3	4	5	6
Dochody 2010 r.	162 796 584,4	14 104 017,4	53 885 584,3	22 496 472,6	72 310 510,1
Dochody 2011 r. (plan po zm.)	175 280 150,6	15 360 017,4	57 694 673,2	23 899 156,3	78 326 303,7
Dochody 2011 r. (wykonanie)	171 309 128,7	15 067 097,9	56 859 777,6	23 551 573,3	75 830 679,9
Wykonanie dochodów 2011/2010 [w %]	105,2	106,8	105,5	104,7	104,9
Wykonanie dochodów 2011 r. wykonanie/plan [w %]	97,7	98,1	98,6	98,5	96,8
Wydatki 2010 r.	177 766 153,4	15 245 026,6	58 954 148,5	23 826 368,9	79 740 609,4
Wydatki 2011 r. (plan po zm.)	194 840 667,1	17 637 906,8	65 670 051,3	25 430 246,5	86 102 462,5
Wydatki 2011 r. (wykonanie)	181 594 742,1	16 338 628,8	61 510 474,9	24 058 772,4	79 686 866,0
Wykonanie wydatków 2011/2010 [w %]	102,2	107,2	104,3	101,0	99,9
Wykonanie wydatków w 2011 r. wykonanie/plan po zm. [w %]	93,2	92,6	93,7	94,6	92,5
Wynik 2010 r.	-14 969 569,0	-1 141 009,2	-5 068 564,2	-1 329 896,3	-7 430 099,3
Wynik 2011 r.					
Plan	-19 560 516,5	-2 277 889,4	-7 975 378,1	-1 531 090,2	-7 776 158,8
Wykonanie	-10 285 613,4	-1 271 530,9	-4 650 697,3	-507 199,1	-3 856 186,1
Liczba j.s.t. z nadwyżką budżetową w 2010 r.	319	1	6	51	261
Liczba j.s.t. z deficytem w 2010 r.	2 490	15	59	263	2 153
Liczba j.s.t. z nadwyżką budżetową w 2011 r.	857	0	10	127	720
Liczba j.s.t. z deficytem w 2011 r.	1 952	16	55	187	1 694
Struktura wykonania:					
Dochodów 2010 r.	100,0	8,7	33,1	13,8	44,4
Wydatków 2010 r.	100,0	8,6	33,2	13,4	44,9
Dochodów 2011 r.	100,0	8,8	33,2	13,7	44,3
Wydatków 2011 r.	100,0	9,0	33,9	13,2	43,9

1) Bez miast na prawach powiatu.

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

Tabela nr 2 Struktura dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wykonanych w 2010 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	2011 r.		Wskaźniki		Struktura dochodów/w ydatków w 2010 r.	Struktura dochodów/ wydatków w 2011 r.
			Plan po zm.	Wykonanie	5:3	5:4		
		[w tys. zł]	[w tys. zł]		[w %]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Dochody ogółem, z tego:	162 796 584,4	175 280 150,6	171 309 128,8	105,2	97,7	100,0	100,0
1.1	Dochody własne	78 587 973,5	84 500 628,9	83 644 055,6	106,4	99,0	48,3	48,8
1.2	Dotacje celowe z budżetu państwa	23 866 502,9	23 766 079,8	23 356 826,7	97,9	98,3	14,7	13,6
1.3	Dotacje celowe i płatności na projekty i programy unijne	11 195 161,8	15 757 472,1	13 257 224,0	118,4	84,1	6,9	7,7
1.4	Pozostałe dotacje	1 975 884,7	2 918 985,9	2 703 153,5	136,8	92,6	1,2	1,6
1.5	Subwencja ogólna	47 171 061,5	48 336 983,9	48 347 869,0	102,5	100,0	29,0	28,2
2	Wydatki ogółem, z tego:	177 766 153,4	194 840 667,1	181 594 742,1	102,2	93,2	100,0	100,0
2.1	Wydatki majątkowe	44 249 245,4	49 483 755,0	42 434 189,6	95,9	85,8	24,9	23,4
2.2	Wydatki bieżące	133 516 908,0	145 356 912,1	139 160 552,5	104,2	95,7	75,1	76,6
	WYNIK	-14 969 569,0	-19 560 516,5	-10 285 613,3	68,7	52,6	X	X

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

Tabela nr 3 Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych

Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem [w tys. zł]		Wskaźnik 2011/2010 (3:2) [w %]	Kwota długu poszczególnych stopni jednostek samorządu terytorialnego wg stanu na 31 grudnia 2011 r. [w tys. zł]			
	2010 r.	2011 r.		Samorządy województw	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Gminy
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Zobowiązania j.s.t., z tego:	55 093 871,8	65 756 468,4	119,4	5 555 072,6	28 074 897,0	6 136 855,2	25 989 643,6
1.1 Papiery wartościowe, w tym:	4 406 156,6	4 995 542,6	113,4	366 177,6	4 182 971,0	190 594,0	255 800,0
<i>długoterminowe</i>	<i>4 399 156,6</i>	<i>4 895 542,6</i>	<i>111,3</i>	<i>366 177,6</i>	<i>4 082 971,0</i>	<i>190 594,0</i>	<i>255 800,0</i>
1.2 Kredyty i pożyczki, w tym:	50 406 734,2	60 469 313,2	120,0	5 188 143,1	23 782 180,9	5 936 322,7	25 562 666,5
<i>długoterminowe</i>	<i>49 886 900,3</i>	<i>59 880 833,3</i>	<i>120,0</i>	<i>5 138 143,1</i>	<i>23 689 440,9</i>	<i>5 902 467,2</i>	<i>25 150 782,1</i>
1.3 Przyjęte depozyty	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4 Wymagalne zobowiązania, w tym:	280 974,7	291 612,6	103,8	751,9	109 745,1	9 938,5	171 177,1
<i>z tytułu dostaw towarów i usług</i>	<i>195 222,3</i>	<i>222 850,9</i>	<i>114,2</i>	<i>708,3</i>	<i>94 682,5</i>	<i>962,9</i>	<i>126 497,2</i>

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

Tabela nr 4 Wykonanie dochodów przez samorządy województw

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2010 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	14 104 017,4	100,0	15 360 017,4	15 067 097,9	106,8	98,1	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	5 703 089,2	40,4	6 400 544,3	6 672 566,9	117,0	104,2	44,3
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	881 943,7	6,3	919 770,4	961 574,8	109,0	104,5	6,4
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	3 968 159,4	28,1	4 249 465,8	4 437 779,5	111,8	104,4	29,5
	dochody z majątku województwa	143 417,8	1,0	187 630,7	171 166,3	119,3	91,2	1,1
	pozostałe dochody	709 568,3	5,0	1 043 677,4	1 102 046,3	155,3	105,6	7,3
1.2.	Dotacje celowe z budżetu państwa, z tego:	1 820 243,8	12,9	1 951 705,7	1 865 612,7	102,5	95,6	12,4
	na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	1 500 449,4	10,6	1 668 756,4	1 583 770,5	105,6	94,9	10,5
	<i>inwestycyjne</i>	545 457,2	3,9	583 462,9	533 870,0	97,9	91,5	3,5
	na zadania własne, w tym:	303 666,8	2,2	280 959,7	279 876,5	92,2	99,6	1,9
	<i>inwestycyjne</i>	230 281,5	1,6	185 760,7	184 896,1	80,3	99,5	1,2
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	16 127,6	0,1	1 989,6	1 965,7	12,2	98,8	0,0
	<i>inwestycje</i>	13 145,7	0,1	510,0	510,0	3,9	100,0	0,0
1.3.	Dotacje celowe na projekty i programy unijne, w tym:	3 259 683,2	23,1	4 155 217,5	3 695 196,4	113,4	88,9	24,5
	<i>inwestycyjne</i>	2 017 098,7	14,3	2 533 757,7	2 306 200,5	114,3	91,0	15,3
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	379 218,4	2,7	353 496,4	334 668,4	88,3	94,7	2,2
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jst, w tym:	180 796,9	1,3	80 865,6	78 336,4	43,3	96,9	0,5
	<i>inwestycyjne</i>	148 923,6	1,1	49 574,2	47 838,7	32,1	96,5	0,3
	na pomoc finansową udzielaną między jst na dofinansowanie własnych zadań, w tym:	0,0	0,0	95 111,8	89 495,3	x	94,1	0,6
	<i>inwestycyjne</i>	0,0	0,0	76 729,5	72 682,5	x	94,7	0,5
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	198 421,4	1,4	177 519,0	166 836,7	84,1	94,0	1,1
	<i>inwestycyjne</i>	139 547,7	1,0	127 430,1	112 517,7	80,6	88,3	0,7
1.5.	Subwencja ogólna	2 941 782,8	20,9	2 499 053,6	2 499 053,6	85,0	100,0	16,6
	część oświatowa	686 180,4	4,9	738 696,6	738 696,6	107,7	100,0	4,9
	część regionalna	955 641,9	6,8	627 892,5	627 892,5	65,7	100,0	4,2
	część wyrównawcza	1 273 597,9	9,0	1 112 102,3	1 112 102,3	87,3	100,0	7,4
	uzupełnienie subwencji ogólnej	26 362,6	0,2	20 362,2	20 362,2	77,2	100,0	0,1

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

Tabela nr 5 Wykonanie wydatków przez samorządy województw

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 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.	Wydatki ogółem, z tego:	15 245 026,6	100,0	17 637 906,8	16 338 628,8	107,2	92,6	100,0
	Wydatki bieżące, z tego:	9 302 406,9	61,0	10 393 147,4	9 726 370,3	104,6	93,6	59,5
	wydatki na wynagrodzenia	2 135 134,9	14,0	2 490 033,0	2 395 935,0	112,2	96,2	14,7
	w tym pochodne od wynagrodzeń	297 805,8	2,0	351 937,1	329 781,3	110,7	93,7	2,0
	dotacje	3 496 663,9	22,9	3 900 854,1	3 761 432,8	107,6	96,4	23,0
	wydatki na obsługę długu	139 585,2	0,9	229 621,1	206 737,9	148,1	90,0	1,3
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	15 972,6	0,1	90 769,2	25 258,9	158,1	27,8	0,2
1.1.	pozostałe wydatki	3 515 050,3	23,1	3 681 869,9	3 337 005,8	94,9	90,6	20,4
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	5 942 619,7	39,0	7 244 759,4	6 612 258,5	111,3	91,3	40,5
	wydatki na inwestycje	5 712 172,7	37,5	7 063 273,5	6 431 968,6	112,6	91,1	39,4

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

Tabela Nr 6 Wykonanie dochodów przez powiaty

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	22 496 472,6	100,0	23 899 156,3	23 551 573,3	104,7	98,5	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	6 336 704,2	28,2	6 420 385,3	6 531 298,9	103,1	101,7	27,7
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	2 797 196,9	12,4	3 054 658,3	3 131 467,6	112,0	102,5	13,3
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	128 231,9	0,6	129 608,6	158 889,1	123,9	122,6	0,7
	dochody z majątku powiatu	305 465,2	1,4	376 194,9	325 126,7	106,4	86,4	1,4
	pozostałe dochody	3 105 810,3	13,8	2 859 923,5	2 915 815,5	93,9	102,0	12,4
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa, z tego:	4 153 207,4	18,5	4 444 000,8	4 400 698,7	106,0	99,0	18,7
	na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	2 408 271,6	10,7	2 505 001,4	2 480 857,0	103,0	99,0	10,5
	<i>inwestycyjne</i>	79 225,2	0,4	55 603,7	50 601,5	63,9	91,0	0,2
	na zadania własne, w tym:	1 726 277,3	7,7	1 925 148,3	1 906 481,8	110,4	99,0	8,1
	<i>inwestycyjne</i>	585 538,1	2,6	646 109,5	626 977,9	107,1	97,0	2,7
	na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	18 658,5	0,1	13 851,1	13 359,8	71,6	96,5	0,1
	<i>inwestycje</i>	7 260,9	0,0	1 952,7	1 911,7	26,3	97,9	0,0
1.3.	Dotacje celowe na projekty i programy unijne, w tym:	1 726 304,9	7,7	1 840 893,3	1 499 047,2	86,8	81,4	6,4
	<i>inwestycyjne</i>	1 305 594,7	5,8	1 315 984,0	1 032 417,0	79,1	78,5	4,4
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	530 619,6	2,4	1 104 750,9	1 022 450,6	192,7	92,6	4,3
	na zadania realizowane na podstawie porozumień z jst, w tym:	454 948,7	2,0	424 556,0	408 211,6	89,7	96,2	1,7
	<i>inwestycyjne</i>	116 945,5	0,5	82 023,9	69 748,5	59,6	85,0	0,3
	na pomoc finansową udzielaną między jst na dofinansowanie własnych zadań, w tym:	0,0	0,0	584 859,1	538 594,9	x	92,1	2,3
	<i>inwestycyjne</i>	0,0	0,0	526 826,2	486 793,8	x	92,4	2,1
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	75 670,9	0,3	95 335,7	75 644,1	100,0	79,3	0,3
	<i>inwestycyjne</i>	42 880,9	0,2	66 783,1	49 882,1	116,3	74,7	0,2
1.5.	Subwencja ogólna	9 749 636,5	43,3	10 089 126,1	10 098 077,9	103,6	100,1	42,9
	część oświatowa	7 359 751,7	32,7	7 757 577,8	7 757 834,5	105,4	100,0	32,9
	część równoważąca	533 738,9	2,4	607 929,6	607 654,2	113,8	100,0	2,6
	część wyrównawcza	1 693 371,9	7,5	1 542 659,3	1 542 659,3	91,1	100,0	6,6
	uzupełnienie subwencji ogólnej	162 773,9	0,7	180 959,5	189 930,0	116,7	105,0	0,8

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

Tabela nr 7 Wykonanie wydatków przez powiaty

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	23 826 368,9	100,0	25 430 246,5	24 058 772,4	101,0	94,6	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	18 625 565,6	78,2	20 281 343,9	19 556 760,0	105,0	96,4	81,3
	wydatki na wynagrodzenia	10 570 491,8	44,4	11 458 421,3	11 331 188,0	107,2	98,9	47,1
	w tym pochodne od wynagrodzeń	1 400 674,1	5,9	1 531 075,9	1 497 905,2	106,9	97,8	6,2
	dotacje	1 272 063,1	5,3	1 304 057,7	1 260 094,9	99,1	96,6	5,2
	wydatki na obsługę długu	194 158,7	0,8	302 038,0	280 807,3	144,6	93,0	1,2
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	42 082,6	0,2	47 343,6	19 485,8	46,3	41,2	0,1
	pozostałe wydatki	6 546 769,4	27,5	7 169 483,3	6 665 184,0	101,8	93,0	27,7
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	5 200 803,3	21,8	5 148 902,6	4 502 012,5	86,6	87,4	18,7
	wydatki na inwestycje	5 181 208,0	21,7	5 109 298,8	4 468 885,2	86,3	87,5	18,6

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

Tabela nr 8 Wykonanie dochodów przez miasta na prawach powiatu

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	53 885 584,3	100,0	57 694 673,2	56 859 777,6	105,5	98,6	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	34 283 796,2	63,6	36 226 830,3	35 951 750,9	104,9	99,2	63,2
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	13 134 909,9	24,4	13 776 994,3	13 997 368,8	106,6	101,6	24,6
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	1 407 986,7	2,6	1 503 779,9	1 523 239,4	108,2	101,3	2,7
	wpływy z pozostałych podatków	7 691 079,1	14,3	7 946 638,1	7 996 568,0	104,0	100,6	14,1
	dochody z majątku miasta	3 276 443,1	6,1	3 783 166,8	3 353 437,2	102,3	88,6	5,9
	pozostałe dochody	8 773 377,4	16,3	9 216 251,2	9 081 137,5	103,5	98,5	16,0
1.2	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa, z tego:	5 072 306,7	9,4	4 855 858,2	4 796 176,7	94,6	98,8	8,4
	na zadania z zakresu adm. rządowej, w tym:	3 579 924,0	6,6	3 590 257,7	3 576 103,0	99,9	99,6	6,3
	<i>inwestycyjne</i>	32 568,7	0,1	17 938,7	17 513,6	53,8	97,6	0,0
	na zadania własne, w tym:	1 468 742,9	2,7	1 203 676,2	1 165 331,1	79,3	96,8	2,0
	<i>inwestycyjne</i>	445 943,9	0,8	211 977,5	197 826,4	44,4	93,3	0,3
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	23 639,8	0,0	37 124,5	31 662,3	133,9	85,3	0,1
	<i>inwestycje</i>	12 560,6	0,0	3 371,9	3 540,9	28,2	105,0	0,0
1.3.	Dotacje celowe na projekty i programy unijne, w tym:	2 346 384,1	4,4	3 758 662,1	3 236 944,3	138,0	86,1	5,7
	<i>inwestycyjne</i>	1 970 012,7	3,7	3 270 120,8	2 827 561,1	143,5	86,5	5,0
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	379 286,2	0,7	395 602,7	414 801,0	109,4	104,9	0,7
	na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	257 801,4	0,5	281 489,0	291 183,1	112,9	103,4	0,5
	<i>inwestycyjne</i>	21 194,6	0,0	22 882,2	21 539,4	101,6	94,1	0,0
	na pomoc finansową udzielaną między jst na dofinansowanie własnych zadań, w tym:	0,0	0,0	28 306,8	26 753,1	x	94,5	0,0
	<i>inwestycyjne</i>	0,0	0,0	24 799,8	23 080,4	x	93,1	0,0
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	121 484,8	0,2	85 806,9	96 864,8	79,7	112,9	0,2
	<i>inwestycyjne</i>	98 385,1	0,2	67 727,7	80 459,7	81,8	118,8	0,1
1.5.	Subwencja ogólna, z tego:	11 803 811,1	21,9	12 482 519,6	12 483 185,0	105,8	100,0	22,0
	część oświatowa	10 733 174,6	19,9	11 474 468,2	11 475 105,2	106,9	100,0	20,2
	część równoważąca	718 218,3	1,3	638 581,4	638 581,4	88,9	100,0	1,1
	część wyrównawcza	124 010,2	0,2	140 693,9	140 693,9	113,5	100,0	0,2
	część rekompensująca (dla gmin)	7 304,1	0,0	7 307,3	7 307,3	100,0	100,0	0,0
	uzupełnienie subwencji ogólnej	221 104,0	0,4	221 468,8	221 497,2	100,2	100,0	0,4

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

Tabela nr 9 Wykonanie wydatków przez miasta na prawach powiatu

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	58 954 148,5	100,0	65 670 051,3	61 510 474,9	104,3	93,7	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	45 836 320,7	77,7	50 255 107,0	48 443 326,7	105,7	96,4	78,8
	wydatki na wynagrodzenia	18 532 231,5	31,4	20 729 882,0	20 467 115,0	110,4	98,7	33,3
	w tym pochodne od wynagrodzeń	2 556 818,2	4,3	2 888 094,9	2 815 889,7	110,1	97,5	4,6
	dotacje	5 194 881,4	8,8	4 717 675,4	4 656 952,6	89,6	98,7	7,6
	wydatki na obsługę długu	819 412,3	1,4	1 293 729,7	1 134 160,2	138,4	87,7	1,8
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	15 670,5	0,0	128 177,6	19 627,3	125,2	15,3	0,0
	pozostałe wydatki	21 274 125,0	36,1	23 385 642,2	22 165 471,6	104,2	94,8	36,0
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	13 117 827,8	22,3	15 414 944,4	13 067 148,2	99,6	84,8	21,2
	wydatki na inwestycje	12 698 083,2	21,5	14 651 877,7	12 365 042,8	97,4	84,4	20,1

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

Tabela nr 10 Wykonanie dochodów przez gminy

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem, z tego:	72 310 510,1	100,0	78 326 303,7	75 830 679,9	104,9	96,8	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	32 264 383,8	44,6	35 454 399,6	34 489 930,4	106,9	97,3	45,5
	wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	10 080 306,2	13,9	11 128 536,4	11 339 787,2	112,5	101,9	15,0
	wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych	617 362,3	0,9	672 149,1	756 964,0	122,6	112,6	1,0
	wpływy z pozostałych podatków	11 716 958,3	16,2	12 483 677,2	12 525 133,5	106,9	100,3	16,5
	dochody z majątku gminy	2 628 209,3	3,6	3 195 061,7	2 602 438,2	99,0	81,5	3,4
	pozostałe dochody	7 221 547,7	10,0	7 974 975,3	7 265 607,3	100,6	91,1	9,6
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa, z tego:	12 820 745,0	17,7	12 537 784,3	12 315 927,5	96,1	98,2	16,2
	na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	9 339 910,3	12,9	8 955 991,5	8 895 216,2	95,2	99,3	11,7
	<i>inwestycyjne</i>	6 852,7	0,0	8 931,6	8 635,0	126,0	96,7	0,0
	na zadania własne, w tym:	3 417 100,9	4,7	3 558 434,0	3 400 991,7	99,5	95,6	4,5
	<i>inwestycyjne</i>	1 015 257,0	1,4	1 210 167,8	1 142 774,4	112,6	94,4	1,5
	na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	63 733,8	0,1	23 358,8	19 719,6	30,9	84,4	0,0
	<i>inwestycyjne</i>	6 652,7	0,0	6 526,2	3 571,0	53,7	54,7	0,0
1.3.	Dotacje celowe na projekty i programy unijne, w tym:	3 862 789,6	5,3	6 002 699,3	4 826 036,1	124,9	80,4	6,4
	<i>inwestycyjne</i>	3 073 398,2	4,3	4 909 810,4	3 859 879,4	125,6	78,6	5,1
1.4.	Pozostałe dotacje, z tego:	686 760,5	0,9	1 065 135,9	931 233,5	135,6	87,4	1,2
	na zadania realizowane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	398 423,1	0,6	502 761,3	452 966,7	113,7	90,1	0,6
	<i>inwestycyjne</i>	195 105,3	0,3	268 243,7	225 752,0	115,7	84,2	0,3
	na pomoc finansową udzielaną między jst na dofinansowanie własnych zadań, w tym:	0,0	0,0	278 562,0	251 063,2	x	90,1	0,3
	<i>inwestycyjne</i>	0,0	0,0	250 955,2	225 560,9	x	89,9	0,3
	otrzymane z funduszy celowych, w tym:	288 337,4	0,4	283 812,5	227 203,6	78,8	80,1	0,3
	<i>inwestycyjne</i>	228 568,6	0,3	234 509,2	184 915,2	80,9	78,9	0,2
1.5.	Subwencja ogólna, z tego:	22 675 831,1	31,4	23 266 284,6	23 267 552,5	102,6	100,0	30,7
	część oświatowa	16 230 498,9	22,4	16 952 985,2	16 953 105,2	104,5	100,0	22,4
	część równoważąca	335 673,8	0,5	331 545,0	331 545,0	98,8	100,0	0,4
	część wyrównawcza	5 973 653,9	8,3	5 847 240,5	5 845 086,1	97,8	100,0	7,7
	część rekompensująca	6 734,1	0,0	7 294,3	8 327,2	123,7	114,2	0,0
	uzupełnienie subwencji ogólnej	129 270,5	0,2	127 219,6	129 488,9	100,2	101,8	0,2

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

Tabela nr 11 Wykonanie wydatków przez gminy

L.p.	Wyszczególnienie	2010 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2011 r.	2011 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2011 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	79 740 609,4	100,0	86 102 462,5	79 686 866,0	99,9	92,5	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	59 752 614,9	74,9	64 427 313,8	61 434 095,5	102,8	95,4	77,1
	wydatki na wynagrodzenia	26 670 973,9	33,4	29 478 564,5	28 799 282,9	108,0	97,7	36,1
	w tym pochodne od wynagrodzeń	3 910 114,4	4,9	4 399 346,6	4 214 848,7	107,8	95,8	5,3
	dotacje	4 080 426,8	5,1	3 930 911,0	3 832 621,7	93,9	97,5	4,8
	wydatki na obsługę długu	698 352,9	0,9	1 170 886,4	1 089 660,8	156,0	93,1	1,4
	wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	12 398,5	0,0	77 746,9	14 379,4	116,0	18,5	0,0
	pozostałe wydatki	28 290 462,8	35,5	29 769 205,0	27 698 150,6	97,9	93,0	34,8
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	19 987 994,5	25,1	21 675 148,7	18 252 770,4	91,3	84,2	22,9
	wydatki na inwestycje	19 690 218,1	24,7	21 318 521,9	17 922 261,6	91,0	84,1	22,5

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

Załącznik nr 3**Charakterystyka stanu prawnego w okresie objętym kontrolą****1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁰ (dalej *u.f.p.*)****1.1. Obowiązki dysponenta części budżetowych**

Art. 148 u.f.p. zobowiązuje dysponentów części budżetowych do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego (dalej *jst*), w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, informacji o kwotach dotacji celowych, dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a samorządom województw informacji o środkach na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dla których zarządy województw są instytucją zarządzającą lub pośredniczącą, określonych w ustawie budżetowej.

Zgodnie z zasadą sformułowaną w art. 149 u.f.p., dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami mają być przekazywane przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Kwoty tych dotacji określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 129 u.f.p.). W art. 170 u.f.p. określono terminy zmiany kwot dotacji. W przypadku dotacji na zadania zlecone, zmiany kwot mogą następować w terminie do dnia 15 listopada, a kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych – do dnia 30 listopada roku budżetowego.

Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu *jst* oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art.126 u.f.p.). Definicję dotacji celowych zawarto w art. 127 u.f.p., w myśl którego są to środki przeznaczone min. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych *jst* ustawami, bieżących zadań własnych *jst* oraz kosztów realizacji inwestycji (przy czym kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej - art. 128 ust. 2 u.f.p.). Dotacjami celowymi są także środki o których mowa w art. 127 ust.2 u.f.p.. W myśl art. 150 u.f.p., do obowiązków dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2 u.f.p., udzielającego dotacji celowej należy zawarcie

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

umowy o szczegółowości określonej w tym artykule. Zatwierdzenie przez ww. dysponentów rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Dotacje celowe przyznane jest na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, w części niewykorzystanej w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu państwa, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 181 ust. 3 (art.168 ust.6 u.f.p.).

Dysponenci części budżetowych (w tym wojewodowie) sprawują nadzór i kontrolę m.in. nad wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa. Przedmiotem tego nadzoru i kontroli jest w szczególności prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań oraz prawidłowość wykorzystania udzielonych dotacji, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa(art. 175 ust.1 i 2 u.f.p.). Zasady, przedmiot i zakres kontroli reguluje rozdział 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁰¹.

1.2. Najistotniejsze regulacje dotyczące kształtu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego

W planie wydatków budżetu jest oprócz wydatków o których mowa w art. 236 ust. 1 u.f.p., mają być wyodrębnione dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej oraz zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 237 ust. 2 u.f.p.).

Wydatki budżetu jest są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym m.in. na zadania własne, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy (art. 216 ust. 2 u.f.p.).

¹⁰¹ Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

1.3. Wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Zarząd jst jest zobowiązany do:

- przekazania, w terminie 7 dni od przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych. Podległe jednostki mają opracować projekty planów finansowych w terminie 30 dni od otrzymania informacji, nie później niż do dnia 22 grudnia (art. 248 u.f.p.). Sposób i tryb sporządzania planów finansowych określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁰²;
- przekazania, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej, podległym jednostkom informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu oraz opracowania planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. W planie finansowym urzędu jst mają być ujęte wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego jst i zarządu jst. Natomiast w planie finansowym wojewódzkiej jednostki budżetowej, innej niż urząd marszałkowski, mogą być ujmowane dotacje związane z realizacją programów operacyjnych (art. 249 u.f.p.);
- sprawowania ogólnego nadzoru nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jst (art. 247 ust. 2 u.f.p.). W trakcie wykonywania budżetu obowiązują zasady gospodarki finansowej określone w art. 254 u.f.p., w tym zasada, że ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jst następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- przekazywania pobranych (art. 255 u.f.p.) dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, pomniejszonych o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jst z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na:
 - 1) 10 dzień miesiąca - w terminie do 15 dnia danego miesiąca;
 - 2) 20 dzień miesiąca - w terminie do 25 dnia danego miesiąca.

¹⁰² Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

Natomiast pobrane do dnia 31 grudnia i nieprzekazane w ww. terminach, dochody budżetowe mają być przekazywane na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową - w terminie do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym, a gdy ten dzień jest dniem wolnym od pracy – do pierwszego dnia roboczego po tym terminie.

Ww. dochody mają być przekazane wraz z należnymi odsetkami pobranymi od dłużników z tytułu nieterminowo regulowanych należności naliczonymi w wysokości jak dla zaległości podatkowych w przypadku nieodprowadzonych dochodów budżetowych w terminach, o których mowa w ust. 1 i 2 omawianego artykułu. W przypadku nieprzekazania dochodów budżetowych w ww. terminach, dysponent części budżetowej przekazujący dotację celową ma wydać decyzję określającą kwotę dochodów przypadającą do zwrotu i termin, od którego naliczane są odsetki (ust. 4). Do dochodów budżetowych nieprzekazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego do budżetu państwa stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwrotu dotacji (ust. 5).

Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami mają zastosowanie przepisy art. 55-58 u.f.p., z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jst (art. 59 ust.4 u.f.p.).

W myśl art. 60 u.f.p. środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe są w szczególności dochody budżetu państwa albo budżetu jst, takie jak np.: kwoty dotacji podlegające zwrotowi, wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych, należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dochody pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw oraz pobrane przez jst dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

Zgodnie z art. 66 i 67 u.f.p., do egzekucji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰³.

¹⁰³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz.1954 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), które określa m.in. tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (§ 1 ust. 1 pkt 1).

1.4. Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny

Definicję kontroli zarządczej oraz jej cele zawiera art. 68 u.f.p.. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jst i kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt.2 i 3 u.f.p.). Standardy kontroli zarządczej stanowią załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁴.

Natomiast definicję i cel audytu wewnętrznego określono w art. 272 u.f.p.. Audyt wewnętrzny ma być prowadzony w tych jst, w których ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów **przekroczyła** wysokość 40.000 tys. zł. (art. 274 ust.3 u.f.p.) i w jednostkach sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego (art. 274 ust. 4 u.f.p.). Szczegółowy sposób i tryb przeprowadzenia audytu określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego¹⁰⁵.

1.5. Środki europejskie

W myśl art. 202 ust.3 u.f.p., obsługę płatności na rzecz wszystkich beneficjentów prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej BGK), który będzie dokonywał wszystkich płatności. Oznaczało to likwidację dotacji rozwojowych, o których była mowa w dziale V ustawy z dnia 30 czerwca z 2005 r. o finansach publicznych¹⁰⁶. W art. 184 ust. 1 u.f.p. sformułowano zasadę, że wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. środków pochodzących Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi mają być dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. Wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem ww. środków mogą być przeznaczone m.in. na płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dotacje celowe dla beneficjentów, realizację projektów finansowanych w ramach Programu Środki Przejściowe (art. 186 u.f.p.). Te środki mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy (art. 204). Natomiast przy wydatkowaniu środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.p.

¹⁰⁴ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84.

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

a także środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z tych środków, stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa (art. 184 ust. 2 u.f.p.). Zasady regulowania płatności zostały zawarte w art. 186 u.f.p.. Podstawą dokonania płatności na rzecz beneficjenta jest zlecenie płatności wystawione przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, oraz pisemna zgoda dysponenta części budżetowej na dokonanie płatności, z zastrzeżeniem, że w przypadku gdy projekt realizuje instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca będąca zarządem województwa lub przez zarząd województwa upoważniona, zlecenia płatności są wystawiane przez zarząd województwa (ma to odpowiednie zastosowanie również do decyzji, o której mowa w art. 5 pkt. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju albo w art. 9 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego¹⁰⁷. Dysponent części budżetowej może upoważnić na piśmie instytucję, o której mowa wyżej do wydawania zgody na dokonywanie płatności. W przypadku programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dla których instytucją zarządzającą lub pośredniczącą jest zarząd województwa, zarząd województwa ma obowiązek informowania właściwego dysponenta części budżetowej o zleceniach płatności przekazywanych do BGK. Istotny jest art. 190, w myśl którego w przypadku, gdy beneficjentem projektu finansowanego ze środków europejskich jest jednostka sektora finansów publicznych, każdy wydatek kwalifikowalny powinien zostać ujęty we wniosku o płatność przekazywanym właściwej instytucji w terminie do 3 miesięcy od dnia jego poniesienia.

W art. 207 u.f.p. uregulowano zasady zwrotu wraz z odsetkami środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, które zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur określonych w umowie międzynarodowej lub innych procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu (a o których mowa w art. 184) lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Dochodem jednostek samorządu terytorialnego, są środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 6 (art. 203 u.f.p.).

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 72, poz. 619 ze zm.

2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁸ (dalej ustawa o dochodach jst)

2.1. Dochody

W myśl art. 3 dochodami jst są: dochody własne (przy czym w rozumieniu ustawy dochodami własnymi są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych¹⁰⁹), subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami mogą być również środki pochodzące: ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach. Do dochodów zalicza się również dotacje celowe z budżetu państwa: na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane przez jst na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych, zadania wynikające z umów międzynarodowych. Dochodami są również dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych oraz środki z funduszy celowych pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów. Od 1 stycznia 2010 r. dochodami mogą być dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska (art. 8 ust. 4)¹¹⁰. Źródłem dochodów własnych jest 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 5 ust. 1 pkt 6 i art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jst). Dochodami powiatu są również dotacje celowe na realizację zadań straży i inspekcji (art. 8). W myśl art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹¹, dochodem powiatu jest również 25% wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu, którymi gospodaruje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹⁰⁹ Art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) zmienił od dnia 1 stycznia 2010 r. wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze województwa z 14% na 14,75% (art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach).

¹¹⁰ Ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) do art. 8 ustawy o dochodach dodano ust. 4.

¹¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

2.2. Subwencja

Zgodnie z art. 7 ustawa o dochodach jst, 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,
- oświatowej dla gmin, powiatów i województw.

O przeznaczeniu ww. środków decyduje organ stanowiący jst. Wysokość kwot przeznaczonych na część subwencji ogólnej odpowiednio dla gmin, powiatów i województw określana jest w ustawie budżetowej (art. 19 ustawy o dochodach jst).

Dodatkowo, niektóre gminy uprawnione są do otrzymania z budżetu państwa części rekompensującej (nieprzewidzianej w obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) subwencji ogólnej. Wynika to z art. 10 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw¹¹², w myśl którego zwolnione są od podatku od nieruchomości, budowle i budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej. Kwota przeznaczona na część rekompensującą subwencji ogólnej dla każdego roku budżetowego jest określona w ustawie budżetowej. Wykaz uprawnionych gmin zawiera załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2011 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2010¹¹³.

Na podstawie art. 26 ustawa o dochodach jst, w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej z przeznaczeniem na dofinansowanie: inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, utrzymania niektórych rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę. Rezerwą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jst.

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa (art. 27 ustawy o dochodach jst). Sposób podziału został określony w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011¹¹⁴.

¹¹² Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

¹¹³ Dz. U. Nr 133, poz. 769.

¹¹⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 1659.

2.3. Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej

Art. 33 ustawy o dochodach jst zobowiązuje Ministra Finansów do poinformowania jednostek samorządu terytorialnego o: rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej przyjętych w projekcie ustawy budżetowej w terminie do dnia 15 października roku bazowego, rocznych kwotach części subwencji ogólnej wynikających z ustawy budżetowej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy oraz o zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji; w art. 33 określono również sposób rozliczenia środków należnych i przekazanych z tytułu rocznych kwot subwencji ogólnej oraz rocznych kwot obowiązkowych wpłat.

W art. 34 ustawy o dochodach jst określono sposób i terminy przekazywania przez Ministra Finansów subwencji. Uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego kwoty części subwencji ogólnej ustalone za rok budżetowy, podlegają zwrotowi do budżetu państwa i tworzą rezerwę przeznaczoną dla jst, którą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z reprezentacją jst (art. 36 ust. 4 pkt.1 ustawy o dochodach jst).

Kwoty uzyskane nienależnie za lata poprzedzające rok budżetowy, podlegają zwrotowi do budżetu państwa i stanowią wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jst od nienależnie otrzymanych i podlegających zwrotowi kwot naliczają odsetki zgodnie z zasadami zawartymi w art. 36 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

2.4. Wpłaty do budżetu

Art. 7 ust. 2 ustawa o dochodach jst zobowiązuje gminy, powiaty i samorzady województw do dokonywania wpłat do budżetu państwa, w wysokościach obliczonych zgodnie z zasadami określonymi odpowiednio w art. 29, 30 i 31 ustawy o dochodach jst. Kwoty tych wpłat są określone corocznie w ustawie budżetowej (art. 19 ustawy o dochodach jst). Art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹¹⁵, zmienił na rok 2011 sposób obliczania rocznej kwoty wpłaty województwa. Według nowych zasad, wpłaty do budżetu mają dokonywać województwa w których wskaźnik W jest większy od 120% wskaźnika Ww (w 2010 r. było to 110%).

Do obowiązków Ministra Finansów należy, w myśl art. 33 ust. 1 ustawy o dochodach jst, poinformowanie jst, w terminie do dnia 15 października roku bazowego, o planowanych wpłatach przyjętych w projekcie ustawy budżetowej a w terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej, o rocznych wpłatach wynikających z tej ustawy. Wpłaty dokonywane są na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca (art. 35 ust. 1 ustawy

¹¹⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

o dochodach jst). Niedokonanie w terminie w całości lub części obowiązkowych wpłat, stanowi podstawę do wydania przez Ministra Finansów decyzji określającej wysokość zobowiązania z tego tytułu wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych (art. 35 ust. 2 ustawy o dochodach jst).

2.5. Dotacje

W myśl art. 42 ust. 1 ustawy o dochodach jst, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim. Oprócz tych dotacji mogą otrzymywać dotacje na dofinansowanie zadań własnych:

- z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych,
- związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym n stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej,
- związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównaniem szans edukacyjnych oraz zapewnieniem kształcenia praktycznego,
- realizowanych w celu zagospodarowania, nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego,
- związanych z budową i remontami obiektów sportowych¹¹⁶,
- w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych¹¹⁷,
- których mowa w odrębnych przepisach – na zasadach w nich określonych.

Z art. 49 ustawy o dochodach jst wynika, że jst wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, z budżetu państwa mają otrzymywać dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, a kwoty tych dotacji ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Przekazywane są one przez wojewodów o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Przekazywanie dotacji powinno następować w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W przypadku niedochowania tego warunku, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami ustalonymi dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym.

¹¹⁶ Zasady i tryb udzielania dotacji został określony w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu – Dz. U. Nr 56, poz. 463.

¹¹⁷ Zasady i tryb udzielania dotacji został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielenia dotacji celowych dla jst na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych – Dz. U. Nr 53, poz. 435.

Podziału dotacji celowych na zadania, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jst, dla gmin i powiatów dokonuje wojewoda, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 50 ustawy o dochodach jst).

W myśl art. 50a ustawy o dochodach jst, organ stanowiący jst decyduje o przeznaczeniu dotacji, otrzymanych na podstawie odrębnych przepisów, stanowiących zwrot poniesionych wydatków na realizację zadań określonych w tych przepisach oraz dotacji z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych. Z budżetu państwa mogą być również udzielane dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz usuwaniu skutków powodzi i osuwów ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych (art. 51 ustawy o dochodach jst).

Powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje, o której mowa w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 49 ust. 2 ustawy o dochodach jst). Powiat który prowadzi lub zleca prowadzenie ponadgminnych domów pomocy społecznej otrzymuje również z budżetu państwa dotacje celowe (art. 87 ustawy o dochodach jst).

3. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹⁸

Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny. Prowadzona ona jest 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. 2, art. 3 i art. 4 ust. 1).

Projekt regionalnego programu operacyjnego (RPO), przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa przygotowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. 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 lub właściwego ministra lub właściwego miejscowo

¹¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 ze zm.

województwo, po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Rozwoju Regionalnego, z jednostkami samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych (art. 20). Za prawidłową realizację RPO odpowiada instytucja zarządzająca (IZ), którą jest zarząd województwa (art. 25 pkt 1).

Ustawa określiła w art. 26 zadania instytucji zarządzających programami operacyjnymi. W ramach programów operacyjnych mogą być dofinansowane projekty o których mowa w jej art. 28 ust. 1. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie 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.

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

a) Ustawa z dnia 7 września 2007r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹¹⁹ określa m.in. zasady finansowania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. 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 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 wydawanie decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

b) Opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne m.in. osób bezrobotnych niepobierających zasiłku lub stypendium finansowane jest z dotacji celowych przekazywanych jednostkom samorządu na zadania z zakresu administracji rządowej, o czym przesądza art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹²⁰.

c) Zgodnie z art. 8a ust. 1a i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹²¹ ustawowe uprawnienia do bezpłatnych

¹¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

¹²⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

¹²¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

lub ulgowych przejazdów finansowane jest z budżetu państwa, a kwoty dopłat przekazują przewoźnikom właściwe samorzady województw.

d) Postępowanie w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie olej 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 z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej¹²²).

e) Sposób finansowania zadań wykonywanych przez samorzady województw i powiaty w zakresie polityki rynku pracy, w tym promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej oraz przeciwdziałanie bezrobociu określono w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹²³.

¹²² Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.

¹²³ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

Załącznik nr 4

Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

L.p.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrolę	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności ¹²⁴
		imię i nazwisko	pełniona funkcja	
Delegatura NIK w Białymstoku				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jarosław Zygmunt Dworzański	Marszałek	P(z)
2.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku	Zbigniew Zalewski – od 2 sierpnia 2011 r. (poprzednio Czesław Sałak od 12 maja 2011 r. do 1 sierpnia 2011 r. oraz Robert Paweł Żyliński od 1 listopada 2007 r. do 10 maja 2011 r.)	Dyrektor	P(z)
3.	Urząd Miasta w Zambrowie	Kazimierz Dąbrowski	Burmistrz	P(z)
4.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zambrowie	Janina Komorowska	Dyrektor	P(z)
5.	Starostwo Powiatowe w Kolnie	Henryk Duda	Starosta	P(z)
6.	Starostwo Powiatowe w Zambrowie	Stanisław Krajewski – od 24 stycznia 2011 r. (poprzednio Stanisław Rykaczewski od 7 grudnia 2006 r. do 23 stycznia 2011 r.)	Starosta	P(z)
7.	Urząd Gminy Przytuły	Kazimierz Ramotowski – od 1 maja 2011 r. (poprzednio Stanisław Michałowski od 10 marca do 12 maja 2011 r. oraz Rafał Demby od 5 grudnia 2010 r. do 2 lutego 2011 r.)	Wójt	P(z)
8.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Przytułach	Renata Gocłowska	Kierownik	P(z)
9.	Zespół Szkół Technicznych w Kolnie	Eugeniusz Gromadzki	Dyrektor	P
Delegatura NIK w Bydgoszczy				
1.	Starostwo Powiatowe we Włocławku	Kazimierz Kaca	Starosta	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Wąbrzeźnie	Krzysztof Maćkiewicz	Starosta	P
3.	Urząd Miasta Włocławek	Andrzej Pałucki	Prezydent	P
4.	Dom Pomocy Społecznej w Wilkowieckach	Ewa Studzińska	Dyrektor	P
5.	Urząd Gminy w Rogowie	Józef Sosnowski	Wójt	P(z)
6.	Urząd Gminy Złotniki Kujawskie	Witold Cybulski	Wójt	P
7.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej Złotniki Kujawskie	Anna Wienconek	Kierownik	P
8.	Urząd Gminy Osielesko	Wojciech Sypniewski Kędziński	Wójt	P(z)

¹²⁴ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P(z) – ocena pozytywna z zastrzeżeniami, N – ocena negatywna.

9.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rogowie	Mariola Kuchcińska	Kierownik	P
10.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Osielsku	Urszula Majewska	Kierownik	P
11.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku	Maria Ignatowska	Dyrektor	P(z)
12.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Włocławku	Agnieszka Łoboda	Dyrektor	P(z)
13.	Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku	Tadeusz Wiśniewski	Dyrektor	P(z)
Delegatura NIK w Gdańsku				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk	Marszałek	P
2.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	Jacek Żmuda-Trzebiatowski	Starosta	P(z)
3.	Urząd Gminy w Somoninie	Marian Kryszewski	Wójt	P(z)
4.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Somoninie	Bożena Adamczyk	Kierownik	N
5.	Urząd Gminy w Chmielnie	Zbigniew Roszkowski	Wójt	P(z)
6.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Chmielnie	Gabriela Jóskowska	Kierownik	P(z)
Delegatura NIK w Katowicach				
1.	Starostwo Powiatowe w Gliwicach	Michał Niezyporek	Starosta	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Będzinie	Krzysztof Malczewski	Starosta	P(z)
3.	Urząd Gminy w Chelmie Śląskim	Stanisław Jagoda	Wójt	P(z)
4.	Urząd Miasta Rybnika	Adam Fudali	Prezydent Miasta	P(z)
5.	Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej	Zbigniew Podraza	Prezydent Miasta	P(z)
6.	Urząd Miasta Wodzisław Śląski	Mieczysław Kieca	Prezydent Miasta	P(z)
7.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Chelmie Śląskim	Maria Urbanek	Kierownik	P(z)
8.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej	Agata Róg	Dyrektor	P(z)
9.	Urząd Miasta w Sławkowie	Bronisław Goraj	Burmistrz	P
10.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sławkowie	Ewa Niewiara	Kierownik	P(z)
11.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku	Jerzy Kajzerek	Dyrektor	P(z)

Delegatura NIK w Kielcach				
1.	Starostwo Powiatowe w Końskich	Bogdan Soboń	Starosta	P
2.	Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Andrzej Matynia	Starosta	P(z)
3.	Urząd Miasta i Gminy w Końskich	Michał Cichocki	Burmistrz	P
4.	Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju	Waldemar Sikora	Burmistrz	P(z)
5.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Końskich	Lesław Bartosiński – od 8 marca 2011 r. (poprzednio Pelagia Wudarczyk – do 7 marca 2011 r.)	Dyrektor	P(z)
6.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Busku-Zdroju	Zofia Guz	Dyrektor	P(z)
7.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich	Jadwiga Życka	Dyrektor	P
Delegatura NIK w Krakowie				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Marek Sowa	Marszałek	P
2.	Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie	Bogusław Borowski	Dyrektor	N
3.	Starostwo Powiatowe w Limanowej	Jan Puchała	Starosta	P(z)
4.	Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	Krzysztof Faber	Starosta	P
5.	Urząd Gminy Laskowa	Stanisława Niebylska	Wójt	P
6.	Urząd Miejski w Bobowej	Wacław Ligęza	Burmistrz	P
7.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Bobowej	Agnieszka Wypych	Kierownik	P(z)
8.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Laskowej	Halina Potoniec	Kierownik	P
Delegatura NIK w Lublinie				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Krzysztof Hetman	Marszałek	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Łukowie	Janusz Koziół	Starosta	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe we Włodawie	Wiesław Holaczuk	Starosta	P(z)
4.	Urząd Gminy w Kłoczewie	Zenon Stefanowski	Wójt	P(z)
5.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłoczewie	Barbara Kiliszek	Kierownik	P(z)
6.	Urząd Gminy Sosnówka	Krzysztof Bruczuk	Wójt	P(z)

Delegatura NIK w Łodzi				
1.	Starostwo Powiatowe w Rawie Mazowieckiej	Józef Matysiak	Starosta	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Łodzi-Powiat Łódzki Wschodni	Piotr Busiakiewicz	Starosta	P(z)
3.	Urząd Gminy Lutomiersk	Zygmunt Borkowski	Wójt	P
4.	Urząd Gminy w Ujeździe	Włodzimierz Goździk	Wójt	P(z)
5.	Urząd Gminy w Paradyżu	Wojciech Rudalski	Wójt	P(z)
Delegatura NIK w Olsztynie				
1.	Starostwo Powiatowe w Olsztynie	Mirosław Pampuch	Starosta	P
2.	Starostwo Powiatowe w Elblągu	Sławomir Jezierski	Starosta	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Włodzimierz Brodiuk	Starosta	P(z)
4.	Urząd Miejski w Korszach	Ryszard Ostrowski	Burmistrz	P
5.	Urząd Gminy w Kurzętniku	Wojciech Dereszewski	Wójt	P
6.	Urząd Gminy w Górowie Iławeckim	Bożena Olszewska-Świtaj	Wójt	P(z)
7.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kurzętniku	Grażyna Deranek	Dyrektor	P(z)
8.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim	Lucyna Marecka	Kierownik	P(z)
9.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Korszach	Artur Romanowski	Dyrektor	N
Delegatura NIK w Opolu				
1.	Urząd Miasta Opola	Ryszard Zembaczyński	Prezydent	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Głubczycach	Józef Kozina	Starosta	P(z)
3.	Urząd Miejski w Kietrzu	Józef Matela	Burmistrz	P(z)
4.	Urząd Gminy w Popielowie	Dionizy Duszyński	Wójt	P
5.	Urząd Gminy w Murowie	Andrzej Puławski	Wójt	P(z)
6.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Murowie	Maria Skrzypek	Kierownik	P
7.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Popielowie	Barbara Piekarek	Kierownik	P
8.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kietrzu	Ryszard Kasprzycki	Kierownik	N
Delegatura NIK w Poznaniu				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak	Marszałek	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Jarocinie	Mikołaj Szymczak	Starosta	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe w Słupcy	Mariusz Roga	Starosta	P(z)
4.	Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie	Marian Adamek	Burmistrz	P(z)
5.	Urząd Miejski Kościana	Michał Jurga	Burmistrz	P(z)

6.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kościanie	Mirosława Lubińska	Dyrektor	P(z)
7.	Urząd Gminy Dopiewo	Zofia Dobrowolska	Wójt	P(z)
8.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Dopiewie	Czesława Leciejewska	Dyrektor	P(z)
9.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleszewie	Iwona Sarna	Dyrektor	P(z)
Delegatura NIK w Rzeszowie				
1.	Urząd Miasta w Krośnie	Piotr Przytocki	Prezydent	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Ropczycach	Stanisław Ziemiński	Starosta	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe w Brzozowie	Zygmunt Błaż	Starosta	P
4.	Urząd Gminy w Jarosławiu	Roman Kałamarz	Wójt	P
5.	Urząd Gminy w Medyce	Marek Iwasieczko	Wójt	P(z)
Delegatura NIK w Szczecinie				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgiard Geblewicz	Marszałek	P(z)
2.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	Tomasz Płowens	Dyrektor	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe w Łobzie	Ryszard Brodziński	Starosta	P(z)
4.	Zarząd Dróg Powiatowych w Łobzie	Wiesław Bernacki	Dyrektor	P
5.	Urząd Miasta w Kołobrzegu	Janusz Gromek	Prezydent	P
6.	Starostwo Powiatowe w Choszcznie	Lesław Ślizewski	Starosta	P(z)
7.	Powiatowy Zarząd Dróg w Choszcznie	Zenon Hawryluk od 15 marca 2012 r. poprzednio Eugeniusz Pluta od 1 czerwca 1999 r. do 13 marca 2012 r.	p.o. Dyrektora	P
8.	Urząd Miejski w Maszewie	Jadwiga Ferensztajn	Burmistrz	P(z)
9.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Maszewie	Andżelika Retmańczyk	Kierownik	P
Delegatura NIK w Warszawie				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek	P
2.	Urząd Miejski w Radomiu	Andrzej Kosztowniak	Prezydent	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe w Przysusze	Marian Niemirski	Starosta	P(z)
4.	Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	Tadeusz Koryś	Starosta	P(z)
5.	Starostwo Powiatowe w Mławie	Włodzimierz Wojnarowski	Starosta	P(z)
6.	Urząd Gminy Zakroczym	Henryk Ruszczyk	Burmistrz	P(z)
7.	Urząd Gminy w Stanisławowie	Wojciech Witczak	Wójt	P
8.	Urząd Gminy w Kłębowie	Kazimierz Rakowski	Wójt	P(z)
9.	Urząd Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą	Barbara Elżbieta Gąsiorowska	Burmistrz	P(z)

10.	Miejsko Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Mieście nad Pilicą	Urszula Gil	Kierownik	P(z)
11.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Klembowie	Tamara Barańska	Kierownik	P(z)
12.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zakroczymiu	Anna Lewicka	Kierownik	P(z)
13.	Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie	Małgorzata Dębowska	Dyrektor	P
Delegatura NIK we Wrocławiu				
1.	Urząd Miasta w Legnicy	Tadeusz Krzakowski	Prezydent	P(z)
2.	Starostwo Powiatowe w Dzierżoniowie	Janusz Guzdek	Starosta	P(z)
3.	Starostwo Powiatowe w Bolesławcu	Cezary Przybylski	Starosta	P(z)
4.	Urząd Miasta w Piechowicach	Witold Rudolf	Burmistrz	P(z)
5.	Urząd Gminy w Dziadowej Kłodzie	Tadeusz Ziółkowski	Wójt	P(z)
6.	Miejsko Ośrodek Pomocy Społecznej w Piechowicach	Jolanta Karońska	Kierownik	P(z)
Delegatura NIK w Zielonej Górze				
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Polak	Marszałek	P
2.	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	Grzegorz Gabryelski	Starosta	P(z)
3.	Urząd Miejski w Kostrzynie nad Odrą	Andrzej Kunt	Burmistrz	P(z)
4.	Urząd Gminy w Otyniu	Teresa Kaczmarek	Wójt	P(z)
5.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Otyniu	Arleta Zdyb	Kierownik	N

Załącznik nr 5

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2012 r. poz. 82.
2. Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. – Dz. U. Nr 29, poz. 150.
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
4. 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.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
11. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 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 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.
14. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2005 r. Dz.U. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
15. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów – Dz. U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 20, poz. 103.
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych – Dz. U. Nr 44, poz. 255.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych – Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.
22. 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 z 06.210.12 ze zm.
23. 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 z 06.210.25 ze zm.
24. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.
25. Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych – Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11.

Załącznik nr 6

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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego