

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W OPOLU**



**RAPORT**

**Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Opolu  
za 2005 r.**

**REALIZACJA BUDŻETÓW  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO  
WOJEWÓDZTWA  
OPOLSKIEGO**

**OPOLE – wrzesień 2006**

---

# **RAPORT**

**Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu**

**za 2005 r.**

**Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego  
województwa opolskiego**

Opole - wrzesień 2006

## Spis treści:

### *Wstęp*

<b>1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>5</b>
1.1. Uchwały budżetowe i zmieniające budżet w świetle nadzoru RIO	6
<b>2. Realizacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>11</b>
2.1. Dochody własne	12
2.1.2. Dochody podatkowe	12
2.1.2.1. Planowanie i realizacja dochodów podatkowych	14
2.1.2.2. Ocena RIO działalności uchwałodawczej gmin w sprawach podatkowych	14
2.1.2.3. Wyniki kontroli realizacji dochodów podatkowych	15
2.1.3. Dochody z majątku	17
2.1.3.1. Planowanie i realizacja dochodów z majątku	18
2.1.3.2. Wyniki kontroli realizacji dochodów majątkowych	18
2.2. Subwencje	20
2.2.1. Planowanie i realizacja subwencji	20
2.2.2. Wyniki kontroli działań gmin mających wpływ na wielkość przyznanych subwencji	22
2.3. Dotacje	22
2.3.1. Planowanie i realizacja dotacji	23
2.3.2. Wyniki kontroli w zakresie wykorzystania dotacji celowych	25
<b>3. Realizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>25</b>
3.1. Wydatki bieżące	27
3.1.1. Planowanie i realizacja wydatków bieżących	27
3.1.2. Wyniki kontroli realizacji wydatków bieżących	29
3.2. Wydatki majątkowe	31
3.2.1. Planowanie i realizacja wydatków majątkowych	31
3.2.2. Wyniki kontroli realizacji zadań inwestycyjnych	33
3.3. Ocena dokonywania wydatków z punktu widzenia nadzoru	35
<b>4. Wynik finansowy</b>	<b>36</b>
4.1. Źródła finansowania deficytu budżetowego	37

<b>5. Zobowiązania i należności</b>	<b>37</b>
5.1. Zobowiązania wymagalne	39
5.2. Kredyty i pożyczki	40
5.3. Wyniki kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań	40
5.4. Wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej w zakresie zaciągania zobowiązań	42
5.5. Należności	44
<b>6. Ocena realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>45</b>
6.1. Ocena uprawnionych organów jednostek samorządu terytorialnego	45
6.2. Realizacja budżetów w opiniach RIO	46
6.3. Weryfikacja przez RIO wniosków Komisji Rewizyjnych w sprawie absolutorium	48
6.4. Nadzór RIO nad uchwałami absolutoryjnymi	50
<i>Podsumowanie</i>	<b>51</b>

## **Wstęp**

*Raport Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu o realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego, to pierwsze tego typu opracowanie dające całościowy obraz realizacji budżetów samorządowych, zarówno w aspekcie analizy ekonomicznej jak i z punktu widzenia organu nadzoru i kontroli. Obejmuje on poszczególne etapy procesu realizacji budżetów, począwszy od planowania i uchwalania a skończywszy na ich wykonywaniu i ocenie tegoż, zarówno przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, poprzez procedury absolutoryjne, jak i weryfikację tych procedur przez RIO.*

*Czytelna struktura raportu i syntetyczna prezentacja aktualnego stanu prawnego na początku każdego rozdziału, wydaje się czynić niniejsze opracowanie przystępnym dla szerokiego grona odbiorców. Taki też cel – przybliżenie społeczności lokalnym wiedzy w zakresie realizacji budżetów samorządowych – przyświecał inicjatywie jego opracowania. Daje ono szansę spojrzenia na gospodarkę finansową samorządu terytorialnego przez pryzmat działalności organu nadzoru i kontroli. Umieszczenie Raportu na stronach internetowych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu gwarantuje powszechną dostępność i możliwość korzystania z opracowania przez wszystkich zainteresowanych.*

### **1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego**

Budżet jednostki samorządu terytorialnego, który jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów ujętych w odpowiednim stopniu szczegółowości, stanowi podstawę prowadzenia gospodarki finansowej. Budżet uchwalany jest przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały budżetowej, której realizacja spoczywa na organie wykonawczym. Budżet jest opracowywany, uchwalany i wykonywany w sposób przewidziany prawem i przy respektowaniu określonych nakazów prawnych w postaci zasady jawności i przejrzystości, zasady zupełności, jedności formalnej i materialnej oraz równowagi budżetowej.

Podstawowe regulacje dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> zostały zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, gdzie w art. 167 ust. 2 podzielono je na trzy podstawowe kategorie: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa i wskazano, że określa je ustawa<sup>3</sup>.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczane na realizację zadań określonych w ustawach. Mogą one być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań<sup>4</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego w 2005 r. uzyskały dochody w łącznej wysokości 2 674 906 tys. zł i poniosły wydatki w kwocie 2 676 649 tys. zł. W porównaniu do roku ubiegłego<sup>5</sup> realny wzrost dochodów ogółem wyniósł 12,7%, a wydatków 12,3%, przy wskaźniku inflacji - 2,1%<sup>6</sup>.

W 2005 r. ogólny deficyt budżetowy j.s.t., w porównaniu do roku ubiegłego, uległ zmniejszeniu o 8 164 tys. zł i wyniósł 1 743 tys. zł, co stanowiło 0,01% dochodów wszystkich j.s.t. Nadwyżkę budżetową w kwocie 82 450 tys. zł uzyskało 45 jednostek, a deficytem w kwocie 84 193 tys. zł zamknęły się budżety 38 jednostek. Należności wszystkich j.s.t. wyniosły 208 244 tys. zł (wzrost o 10,6%), natomiast zobowiązania 348 726 tys. zł (wzrost o 20,9%).

<sup>1</sup> Jednostki samorządu terytorialnego dalej w tekście **j.s.t.**

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 ze zm.).

<sup>4</sup> Art.35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2014 ze zm.) zwana dalej **ufp**.

<sup>5</sup> Za rok ubiegły przyjęto rok 2004.

<sup>6</sup> Wskaźnik inflacji w 2005 r. wyniósł 2,1% - Komunikat Prezesa GUS z dnia 17.01.2006 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2005 r. (MP nr 4, poz. 76).

W tabeli przedstawiono syntetyczne dane dotyczące wykonania budżetów przez wszystkie jst województwa opolskiego.

Wyszczególnienie	Dochody tys. zł	Wydatki tys. zł	Wynik tys. zł	Zobowiązania tys. zł	Należności tys. zł
2004	2 323 839	2 333 747	- 9 907	288 383	188 370
2005	2 674 906	2 676 649	- 1 743	348 726	208 244
Dynamika % (2005/2004)	115,1	114,7	x	120,9	110,6

### 1.1. Uchwały budżetowe i zmieniające budżet w świetle nadzoru RIO

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>7</sup> uchwały budżetowe podlegają badaniu w trybie nadzoru przez Kolegium Izby. Natomiast wcześniej, przed ich uchwaleniem, na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 urio, składy orzekające wydają opinie o przedkładanych projektach budżetów.

W 2004 r. do tutejszej Izby wpłynęło 91 projektów budżetów na 2005 r., z czego 22 projekty doręczono po dniu 15 listopada. Wyniki opiniowania przedstawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	Gminy*	Powiaty	Województwo	Związki	Razem
1. Opinie pozytywne	46	8	1	7	62
struktura w %	64,8	72,7	100	87,5	68,1
2. Opinie z uwagami i zastrzeżeniami	25	3	0	1	29
struktura w %	35,2	27,3	-	12,5	31,9
3. Opinie negatywne	0	0	0	0	0
struktura w %	-	-	-	-	-
<b>R a z e m</b>	<b>71</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>91</b>
struktura w %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* w tym Opole - miasto na prawach powiatu

Składy orzekające wydały 62 opinie pozytywne o przedłożonych projektach budżetów, co stanowiło 68,1% ogółu. Uwagi i zastrzeżenia zawarto w 29 opiniach (31,9%). Negatywnie nie zaopiniowano żadnego projektu budżetu na 2005 r.

Nieprawidłowości, które składy orzekające wskazywały w opiniach o projektach budżetów przedstawiono poniżej:

- **uchybiecie wymogom określonym uchwałą w sprawie procedury uchwalania budżetu:**
  - zaniechano sporządzenia części opisowej wraz z objaśnieniami,
  - ustalono nieprecyzyjne upoważnienie dla wójta do dokonywania zmian w planie wydatków,
  - nie podjęto uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu związku, co jest niezgodne z dyspozycją art. 53 ust. 1 w związku z art. 73a ustawy o samorządzie gminnym<sup>8</sup>,
- **nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych:**
  - w załączniku określającym plan dochodów i wydatków w zakresie zadań zleconych pominięto niektóre rozdziały, co nie odpowiadało normatywnej treści zapisu projektu uchwały budżetowej,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.) zwana dalej **urio**.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwana dalej **usgm**.

- w treści projektu uchwały budżetowej nie wyodrębniano załącznika dotyczącego planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, opracowanych w szczególności określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów<sup>9</sup>,
- **nieprawidłowości w zakresie określenia nadwyżki budżetowej lub deficytu:**
  - nie wskazano przeznaczenia nadwyżki budżetowej, co nie spełnienia dyspozycji art. 124 ust. 1 pkt 3 ufp,
  - określono wielkość nadwyżki budżetowej w nieprawidłowej wysokości,
  - nie określono wielkości deficytu budżetowego,
  - nie wskazano źródeł pokrycia deficytu zgodnie z wymogiem zawartym w art. 112 ust. 2 w związku z art. 124 ust. 1 pkt 3 ufp, bądź wskazano źródła pokrycia deficytu bez odniesienia do jego faktycznej wielkości,
- **nieprawidłowości w zakresie przestrzegania ustawowych granic zadłużenia; potencjalne zadłużenie:**
  - łączna kwota rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, przypadających do spłaty w 2005 roku wyniosła 16,3% planowanych dochodów budżetowych, co naruszyło dyspozycję art. 113 ufp,
  - zawarte w projekcie uchwały budżetowej upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych na pokrycie występującego w trakcie roku budżetowego niedoboru budżetu, przy uwzględnieniu aktualnie zaplanowanych spłat rat kapitałowych i odsetek od wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, może w niektórych przypadkach prowadzić do przekroczenia limitu określonego w art. 113 ufp,
  - wielkość potencjalnego zadłużenia gminy, w której wystąpiły niewymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń może, w przypadku ich wymagalności, wzrosnąć do poziomu przekraczającego wskaźnik zadłużenia wynikający z art. 114 ufp,
- **nieprawidłowości w zakresie wykazywania wydatków inwestycyjnych:**
  - wielkość planu wydatków majątkowych określona w załączniku „Wydatki na 2005 r.” była niezgodna z kwotą planu określoną w załączniku „Limit wydatków inwestycyjnych na 2005 r.”, co uchybiało dyspozycji art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. „b” ufp,
  - wielkości planu wydatków majątkowych przyjęte w projekcie budżetu nie wykazywały powiązania z wielkościami planu na 2005 r., określonymi w uchwale w sprawie wieloletniego programu inwestycyjnego, co uchybiało dyspozycji art. 110 ust. 4 ufp,
  - w załączniku „Plan inwestycji wieloletnich” nie wskazano jednostki organizacyjnej realizującej program lub koordynującej wykonywanie konkretnego programu, co zgodnie z wymogami art. 110 ust. 2 ufp winno być w nim zawarte,
- **nieprawidłowości w zakresie klasyfikowania dotacji udzielanych z budżetu:**
  - błędnie określono adresata dotacji podmiotowych. Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. „d” ufp, dotacje przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom są dotacjami celowymi,
  - dotacje przeznaczone na ochronę i konserwację zabytków (kościół) błędnie zaklasyfikowano jako dotacje przedmiotowe. Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 3 ufp, dotacje przedmiotowe to dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług kalkulowanych wg stawek jednostkowych i środki te są adresowane zasadniczo do zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
  - w projekcie uchwały budżetowej ustalono plan przychodów i wydatków instytucji kultury, co w świetle zakresu budżetu określonego dyspozycją art. 124 ufp nie znajduje uzasadnienia,

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań (DzU nr 100, poz. 1077 ze zm.)

- ustalono niezgodnie z art. 117 ufp dotację do zakładu budżetowego jako dotację celową z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom. Dla zakładu budżetowego mogą być udzielane z budżetu dotacje przedmiotowe,
  - ustalając w projekcie uchwały budżetowej kwotę dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego, pominięto obowiązki w zakresie ustalenia stawki jednostkowej oraz nie ustalono zakresu proponowanej do udzielenia dotacji przedmiotowej,
- **nieprawidłowości w zakresie planu przychodów i wydatków zakładów budżetowych i funduszy celowych:**
    - w załączniku określającym plan przychodów i wydatków zakładu budżetowego wykazano dane dotyczące planu gospodarczego, co wykraczało poza dyspozycję art. 124 ust. 1 pkt 5 ufp,
    - określony w uchwale budżetowej plan przychodów i wydatków GFOŚiGW powinien być uzupełniony o katalog źródeł przychodów i plan wydatków umożliwiający identyfikację zadań, stosownie do brzmienia ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup>,
- **nieprawidłowości w zakresie ustalania rezerw:**
    - w projekcie budżetu ustalono rezerwę budżetową ogólną „na wydatki nieprzewidziane”. Zapis ten jest niezgodny z art. 128 ust. 1 pkt 2 ufp stanowiącym, iż przenoszenie wydatków z rezerw budżetowych następuje zgodnie z planowanym przeznaczeniem wydatków. Podobnie zapis stanowiący o ustaleniu rezerwy ogólnej „na zwiększenie wydatków bieżących ujętych w projekcie budżetu oraz na pokrycie wydatków dotyczących zdarzeń losowych”, w części dotyczącej stwierdzenia „oraz na pokrycie wydatków dotyczących zdarzeń losowych” wykracza poza dyspozycję art. 128 ust. 1 pkt 2 ufp,
    - ustalenie rezerwy celowej z przeznaczeniem na pokrycie ewentualnych roszczeń wynikających z powództwa cywilnego, nie znajduje uzasadnienia w dyspozycji art. 116 ust. 2 ufp. Przepis jednoznacznie określa przesłanki utworzenia rezerwy celowej - na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowania budżetu,
- **pozostałe nieprawidłowości:**
    - plan wydatków w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określała kwota niższa, niż kwota uzyskanych dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wskazuje to na naruszenie art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>11</sup>,
    - nie ujęto w części normatywnej uchwały zaplanowanych w budżecie gminy dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
    - niezgodne z prawem klasyfikowano wydatki majątkowe na prowadzone wspólnie z innymi j.s.t. inwestycje drogowe jako wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych,
    - przychody z tytułu wolnych środków określono § 955 „Przychody budżetowe”, co uchybiało § 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów<sup>12</sup>, który przyporządkowuje § 955 zakres treściowy „Przychody z tytułu innych rozliczeń krajowych”,

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz. 627, ze zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. DzU z 2002 r. nr 147, poz. 1231, ze zm.).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU z 2004 r. nr 209, poz. 2132, ze zm.).



- nie zaplanowano w strukturze wydatków wielkości potencjalnych spłat rat poręczeń udzielonych przez gminę przypadających do spłaty w 2005 r. co narusza dyspozycję art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. „a” ufp,
- nie opracowano normatywnego projektu uchwały budżetowej zgromadzenia związku, ponadto do projektu budżetu związku nie zostały dołączone objaśnienia oraz informacja o stanie mienia komunalnego, wymagane przepisami art. 52 ust. 2 usgm i art. 119 oraz 120 ufp.

Od wydanych opinii j.s.t. oraz związkom przysługiwało na podstawie art. 20 ust. 1 urlo odwołanie do Kolegium Izby. Żadna z jednostek podlegających nadzorowi tutejszej Izby nie złożyła odwołań od tych opinii. Natomiast na skutek uwag i zastrzeżeń zawartych w opiniach, podejmowane uchwały budżetowe były już poprawne i tylko sporadycznie stwierdzano w nich naruszenia prawa.

Kolegium zbadało 91 uchwał organów stanowiących w sprawie uchwalenia budżetu na 2005r. Wyniki działalności nadzorczej w tym zakresie przedstawia poniższa tabela.

Wyniki badań uchwał budżetowych	Liczba zbadanych uchwał budżetowych				Ogółem
	gmin	powiatów	województwa	związków	
1. Nie stwierdzono naruszenia prawa					
liczba	69	10	1	8	88
struktura %	97,2	90,9	100,0	100,0	96,7
2. Stwierdzono nieistotne naruszenie prawa					
liczba	—	—	—	—	—
struktura %	—	—	—	—	—
3. Stwierdzono istotne naruszenie prawa					
liczba	2	1	—	—	3
struktura %	2,8	9,1	—	—	3,3
<b>R a z e m</b>	<b>71</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>91</b>
struktura %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium jedynie w 3 uchwałach stwierdziło, iż ich zapisy w sposób istotny naruszają prawo oraz wskazało nieprawidłowości i termin ich usunięcia, i tak:

- stwierdzono 1 przypadek zaniechania określenia przeznaczenia nadwyżki budżetu j.s.t., co zgodnie z art. 124 ust. 1 pkt 3 ufp powinien uczynić w uchwale budżetowej organ stanowiący,
- w zakresie planowania rozchodów przeznaczonych na spłatę rat kredytów długoterminowych zaciągniętych na rynku krajowym, Kolegium stwierdziło przypadek zaplanowania w rozchodach budżetu powiatu spłaty rat kapitałowych w wysokości niezgodnej z kwotami wynikającymi z zawartych umów. Przewidziana w umowach o kredyt długoterminowy możliwość zawieszenia spłaty rat kapitałowych bez wystąpienia z takim wnioskiem oraz zawarcia aneksu do umowy, nie jest wystarczająca do prawidłowego planowania rozchodów budżetu jako rocznego planu. W związku z powyższym, Kolegium przyjęło, że rozchody w budżecie powiatu na 2005 r. winny zostać ustalone w wysokości zabezpieczającej 100% spłat rat kredytów i pożyczek,
- za istotne uznano określenie w treści uchwały budżetowej wielkości dotacji w sposób rozbieżny z kwotami określonymi w załączniku do uchwały. Uchwała budżetowa winna zawierać spójne i ze sobą powiązane postanowienia określone w treści art. 124 ufp. Stosownie do brzmienia art. 124 ust. 1 pkt 2 ufp, w uchwale budżetowej j.s.t. należy w ramach wydatków bieżących budżetu wyróżnić dotacje, które stosownie do brzmienia art. 124 ust. 1 pkt 10 ufp powinny być również wyodrębnione w załączniku do uchwały.

We wszystkich przypadkach stwierdzone przez Kolegium nieprawidłowości zostały usunięte przez organy stanowiące j.s.t. w wyznaczonym terminie, w związku z powyższym nie zachodziła konieczność orzeczenia w części lub w całości o nieważności uchwały budżetowej.

Stosownie do art. 11 ust. 3 urlo, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale, izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Badając uchwały budżetowe j.s.t. na 2005 r. Kolegium nie stwierdziło przypadku naruszenia prawa o charakterze nieistotnym.

Budżety na 2005 r. uchwalone przez organy stanowiące j.s.t. były w ciągu roku wielokrotnie zmieniane. Większość zmian związana była z decyzjami rządowymi w sprawie przyznania ostatecznych kwot subwencji oraz dotacji celowych, których wysokość w trakcie roku ulegała licznym korektom. Wprowadzano je uchwałami rad bądź zarządzeniami zarządów, prezydentów, burmistrzów i wójtów.

Zmiany te prezentuje poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Budżet wg uchwał budżetowych tys. zł	Zmiany w ciągu roku		Plan na 31.12.2005 r. tys. zł
		kwota tys. zł	3:2 %	
1	2	3	4	5
Dochody ogółem j.s.t.	2 589 715	99 201	34,5	2 688 916
Wydatki ogółem j.s.t.	2 823 787	90 179	36,3	2 913 966
Przychody ogółem j.s.t.	365 789	-15 774	7,9	350 015
Rozchody ogółem j.s.t.	131 718	-11 875	18,0	119 843

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu zbadało 2 432 uchwały i zarządzenia zmieniające budżety na 2005 r., w tym 938 uchwał podjętych przez organy stanowiące j.s.t.

Prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały organu stanowiącego j.s.t. zmieniającej budżet za nieważną, Kolegium w 3 przypadkach stwierdziło naruszenie prawa, wskazało sposób i termin usunięcia nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- zmiany budżetu dokonanej z naruszeniem wyłącznego prawa burmistrza do zgłaszania propozycji (inicjatywy zmiany), co pozostaje w sprzeczności z art. 119 ufp oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 usgm - 2 przypadki,
- zmiany budżetu powodującej uchwalenie niezbilansowanych wielkości dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów, co narusza art. 109 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 124 ust. 1 pkt 3 ufp – 1 przypadek.

Wszystkie prowadzone postępowania (z jednym wyjątkiem) zostały umorzone z uwagi na usunięcie przez jednostki stwierdzonych nieprawidłowości w określonym przez Kolegium terminie. W powołanym przypadku j.s.t. nie usunęła wskazanej przez Kolegium nieprawidłowości. W związku z powyższym, stosownie do art. 93 usgm, RIO skierowało do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę rady. Skarga nie została uwzględniona.

Ponadto w 6 przypadkach Kolegium orzekło o nieważności zarządzeń w sprawie zmian w budżetach wydanych przez wójtów i burmistrzów.

Przyczyną orzeczenia o nieważności były stwierdzone naruszenia prawa polegające na:

- wprowadzeniu do budżetu zmian w rozdziale, który nie był uprzednio ujęty w budżecie – co stanowiło naruszenie art. 128 ust. 2 pkt 1 ufp w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 usgm,
- dokonaniu przez sekretarza gminy zmian w budżecie w imieniu burmistrza gminy, co uznano za naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 4 usgm oraz art. 128 ust. 1 pkt 1 ufp – 4 przypadki,
- dokonaniu przez burmistrza przeniesień wydatków pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, co jest naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 4 usgm w związku z § 15 uchwały budżetowej.

Na podstawie z art. 98 usgm rozstrzygnięcia nadzorcze RIO podlegają zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W 2005 r. żadna jednostka samorządu terytorialnego nie skorzystała z tego prawa i nie złożyła do Sądu skargi na rozstrzygnięcie Kolegium.

## 2. Realizacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Dochody jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego w 2005 r. wyniosły 2 674 906 tys. zł (99,5% planu). Największy wzrost dochodów o 34,5% (realnie o 31,7%) odnotowano w województwie samorządowym, mniejszy w gminach o 15,3% (realnie o 12,9%), mieście na prawach powiatu o 12,5% (realnie o 10,2%), a najniższy w powiatach o 9,2% (realnie o 6,9%). W analizowanym roku, podobnie jak w roku 2004 r., miasto na prawach powiatu oraz powiaty zrealizowały dochody ponad ustalony plan, odpowiednio o 3,3% i o 0,9%. Dochody poniżej planu wykonały gminy - 99,0% i województwo samorządowe - 93,8%.

Planowanie i wykonanie strony dochodowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2005 r. obrazuje tabela.

Rodzaje dochodów	2004	2005			Dynamika wykonanych dochodów % 4:2	Dynamika wykonanych dochodów w Polsce %
	Wykonanie tys. zł	Plan tys. zł	Wykonanie tys. zł	% wykonania 4:3		
1	2	3	4	5	6	7
<b>Dochody ogółem jst, z tego:</b>	<b>2 323 839</b>	<b>2 688 916</b>	<b>2 674 906</b>	<b>99,5</b>	<b>115,1</b>	<b>112,5</b>
- dochody własne	1 135 961	1 233 955	1 385 122	112,3	121,9	116,6
- dotacje celowe	346 057	394 363	406 873	103,2	117,6	118,7
- subwencja ogólna	353 282	882 890	882 911	100,0	249,9	103,6
<b>Dochody ogółem gmin, z tego:</b>	<b>1 386 856</b>	<b>1 615 320</b>	<b>1 599 608</b>	<b>99,0</b>	<b>115,3</b>	<b>113,7</b>
- dochody własne	738 830	871 675	872 525	100,1	118,1	114,7
- dotacje celowe	158 997	239 531	222 969	93,1	140,2	147,4
- subwencja ogólna	489 029	504 114	504 114	100,0	103,1	101,6
<b>Dochody ogółem powiatów, z tego:</b>	<b>440 003</b>	<b>476 023</b>	<b>480 275</b>	<b>100,9</b>	<b>109,2</b>	<b>110,4</b>
- dochody własne	108 529	132 060	139 136	105,4	128,2	129,4
- dotacje celowe	116 053	112 430	109 606	97,5	94,4	100,7
- subwencja ogólna	215 421	231 533	231 533	100,0	107,5	105,7
<b>Dochody ogółem Opola, z tego:</b>	<b>333 922</b>	<b>363 783</b>	<b>375 713</b>	<b>103,3</b>	<b>112,5</b>	<b>112,3</b>
- dochody własne	215 718	230 085	243 394	105,8	112,8	114,5
- dotacje celowe	33 450	42 565	41 186	96,8	123,1	115,7
- subwencja ogólna	84 755	91 133	91 133	100,0	107,5	105,9
<b>Dochody ogółem województwa, z tego:</b>	<b>163 058</b>	<b>233 790</b>	<b>219 310</b>	<b>93,8</b>	<b>134,5</b>	<b>101,4</b>
- dochody własne	72 884	135 322	130 067	96,1	178,5	111,3
- dotacje celowe	37 557	42 359	33 112	78,2	88,2	72,4
- subwencja ogólna	52 617	56 110	56 131	100,0	106,7	104,7

Dynamika dochodów j.s.t. wskazuje na wzrost wszystkich źródeł tj. dochodów własnych, subwencji oraz dotacji w kwotach globalnych. W poszczególnych grupach jednostek, jedynie w powiatach oraz województwie samorządowym nastąpił spadek dotacji celowych, odpowiednio o 5,6% i 11,8%, natomiast w pozostałych grupach nastąpił wzrost poszczególnych źródeł dochodów, który mieścił się w przedziale od 3,1% w subwencji dla gmin do 78,5% w dochodach własnych województwa samorządowego.

Gminy, miasto na prawach powiatu i województwo samorządowe osiągnęły wyższy od krajowego przyrost dochodów, odpowiednio o 1,6; 0,2 i 33,1 punkta procentowego. Natomiast dynamika wzrostu dochodów powiatów była niższa niż w kraju o 1,4 punkta procentowego.

Strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego w kraju i województwie opolskim przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Polska (%)				woj. opolskie (%)			
	ogółem	dochody własne	dotacje	subwencje	ogółem	dochody własne	dotacje	subwencje
<b>Dochody wszystkich j.s.t.</b>	<b>100,0</b>	<b>53,3</b>	<b>15,1</b>	<b>31,6</b>	<b>100,0</b>	<b>51,8</b>	<b>15,2</b>	<b>33,0</b>
gminy	100,0	48,7	16,2	35,1	100,0	54,6	13,9	31,5
miasto na prawach powiatu	100,0	61,5	12,4	26,1	100,0	64,9	10,8	24,3
powiaty	100,0	29,2	22,1	48,7	100,0	29,0	22,8	48,2
woj. samorządowe	100,0	64,9	16,0	19,1	100,0	59,3	15,1	25,6

Struktura sumarycznych dochodów j.s.t. województwa opolskiego wskazuje na mniejszy niż w kraju udział dochodów własnych, na co rzutuje głównie niższy od przeciętnego udział tych dochodów w budżetach województwa samorządowego i powiatów. Natomiast w gminach i Opolu – mieście na prawach powiatu, udział dochodów własnych w strukturze ukształtował się powyżej wskaźnika średniego dla kraju, odpowiednio o 5,9 i 3,4 punktu procentowego.

## 2.1. Dochody własne

Źródła dochodów własnych j.s.t. zostały określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym rodzajem dochodów własnych j.s.t. są wpływy: z podatków i opłat, dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe, wpłaty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, spadki, zapisy i darowizny na rzecz j.s.t., odsetki od udzielonych pożyczek, nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody j.s.t. oraz od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych. Ponadto stanowi je 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują również, jako dochody własne, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz osób prawnych. Udział ten jest zróżnicowany w zależności od typu jednostki samorządu terytorialnego. Gminy otrzymały w 2005 r. 35,61% wpływów z podatku od osób fizycznych i 6,71% od osób prawnych, powiaty odpowiednio 10,25% i 1,4%, a województwa 15,9% i 1,6%.

Jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały dochody własne w kwocie 1 385 122 tys. zł (12,3% powyżej planu). Jedynie województwo samorządowe wykonało wyżej wymienione dochody poniżej ustalonego planu – 96,1%, natomiast w pozostałych grupach wykonanie mieściło się w przedziale od 100,1% w gminach do 105,8% w Opolu. W porównaniu do roku ubiegłego dochody własne ogółem j.s.t. wzrosły średnio o 21,9%. Ich wzrost wahał się od 12,8% w Opolu aż do 78,5% w województwie samorządowym.

Dochody własne stanowiły najważniejsze źródło dochodów w gminach, Opolu oraz województwie samorządowym. Ich udział w strukturze wynosił odpowiednio 54,6% w gminach 64,8% i 59,3%, a w powiatach stanowiły one jedynie 29,0% uzyskanych dochodów.

### 2.1.2. Dochody podatkowe

Do dochodów podatkowych gmin i miasta na prawach powiatu zaliczono: udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, podatek od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek rolny, leśny i od nieruchomości oraz od środków transportowych. Ponadto podatek od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, od

posiadania psów oraz opłaty: skarbową, targową, administracyjną i eksploatacyjną. W prezentacji pominięto te podatki i opłaty, których udział w strukturze dochodów stanowił mniej niż 1% tj., podatki: leśny, od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz opłaty eksploatacyjną i administracyjną.

Dochody podatkowe miasta na prawach powiatu i gmin w latach 2004 – 2005 ujęto w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie		Wpływy tys. zł				Struktura %			
		2004		2005		2004		2005	
		Opole	gminy	Opole	gminy	Opole	gminy	Opole	gminy
Dochody podatkowe		150 551	592 278	171 176	650 577	100,0	100,0	100,0	100,0
1.	Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	6507	13750	10 667	33 869	4,3	2,3	6,2	5,2
2.	Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	77074	186972	92 671	212 050	51,2	31,6	54,1	32,6
3.	Podatek rolny	253	44547	272	47 786	0,2	7,5	0,2	7,3
4.	Podatek od nieruchomości	53711	296554	53 014	305 862	35,7	50,1	31,0	47,0
5.	Podatek od środków transportowych	2243	10877	2 225	11 193	1,5	1,8	1,3	1,7
6.	Opłata skarbową	4369	11512	4 320	11 094	2,9	1,9	2,5	1,7
7.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	3487	12192	4 794	12 337	2,3	2,1	2,8	1,9
8.	Opłata targowa	1607	4140	1 556	4 214	1,1	0,7	0,9	0,6
9.	Pozostałe podatki i opłaty*	1300	11734	1657	12172	0,8	2,0	1,0	2,0

\* Zaliczono do nich: podatki leśny, od spadków i darowizn, podatek od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej oraz opłaty eksploatacyjną i administracyjną

Dochody podatkowe powiatów oraz województwa samorządowego stanowią wyłącznie udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Ustawodawca nie przewidział uzyskiwania przez te jednostki innych danin publicznych w formie podatków.

Dochody podatkowe powiatów i województwa w latach 2004 - 2005 przedstawia tabela poniżej.

Wyszczególnienie	Wpływy tys. zł				Struktura %			
	2004		2005		2004		2005	
	powiaty	województwo	powiaty	województwo	powiaty	województwo	powiaty	województwo
Dochody podatkowe	47 806	68 825	68 323	116 741	100,0	100,0	100,0	100,0
Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	3 733	57 656	7 286	103 980	7,8	83,8	10,7	89,1
Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	44 073	11 169	61 037	12 761	92,2	16,2	89,3	10,9

### **2.1.2.1. Planowanie i realizacja dochodów podatkowych**

Dochody podatkowe jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego wyniosły 1 006 817 tys. zł (wzrost o 17,1%) i stanowiły 37,6% ogółu dochodów.

W gminach dochody podatkowe zwiększyły się w 2005 r. o 9,2%, co oznaczało ich wykonanie w kwocie 650 577 tys. zł. Największy wzrost (o 146,3%) gminy odnotowały w udziałach w podatku dochodowym od osób prawnych. Wzrost pozostałych dochodów podatkowych wahał się od 1,2% w podatku od czynności cywilnoprawnych do 14,4% w podatku leśnym.

Głównym źródłem dochodów podatkowych w gminach był, podobnie jak w latach poprzednich, podatek od nieruchomości, który stanowił w strukturze dochodów podatkowych 47,0% (mniej niż w 2004 r. o 3,1 punktu procentowego). W strukturze dochodów poszczególnych typów gmin podatek ten stanowił od 43,1% w gminach miejsko-wiejskich do 55,1% w gminach miejskich. Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowił średnio 32,6%, a w podatku dochodowym od osób prawnych 5,2% uzyskanych dochodów podatkowych. Pozostałe źródła dochodów podatkowych zajmowały w strukturze od 0,6% - opłata targowa do 7,3% - podatek rolny.

Dochody podatkowe w Opolu zwiększyły się o 13,7% w porównaniu do roku ubiegłego i zostały wykonane na poziomie 171 176 tys. zł. Podobnie jak w gminach, najbardziej wzrosły (o 63,9%) dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. Odnotowano wzrost dochodów o 7,4% z podatku rolnego i o 37,5% z podatku od czynności cywilnoprawnych. W pozostałych źródłach nastąpiło zmniejszenie dochodów, które mieściło się w granicach od 4,9% z podatku opłacanego w formie karty podatkowej do 0,8% z podatku od środków transportowych. Ponad połowę – 54,1% dochodów podatkowych Opola, stanowił udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Podatek od nieruchomości stanowił 31,0%, a w porównaniu do roku ubiegłego jego udział w strukturze dochodów podatkowych uległ zmniejszeniu o 4,7 punktu procentowego. Pozostałe źródła dochodów tego rodzaju stanowiły w strukturze od 0,2% z podatku rolnego do 6,2% z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. W przypadku podatku leśnego oraz opłaty administracyjnej wielkości te były tak małe, że nie znalazły odzwierciedlenia w strukturze dochodów.

Dochody podatkowe powiatów wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego średnio o 42,9% i wyniosły 68 323 tys. zł. W 2005 r. dochody z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły o 95,2%, natomiast z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych o 38,5%. Dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły 89,3% wpływów z podatków, a udziały w podatku dochodowym od osób prawnych 10,7%.

Dochody podatkowe województwa samorządowego stanowiły udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W porównaniu do roku ubiegłego wzrosły one o 69,6% i wyniosły 116 741 tys. zł. W przeciwieństwie do powiatów, w strukturze dominował udział w podatku dochodowym od osób prawnych – 89,1%, natomiast pozostałą część stanowił udział w podatku od osób fizycznych – 10,9%.

### **2.1.2.2. Ocena działalności uchwałodawczej gmin w sprawach podatkowych**

Ustalanie wysokości podatków i opłat lokalnych przez jednostkę samorządu terytorialnego sprowadza się do określenia przez jej organy (w drodze stanowienia prawa miejscowego oraz poprzez wydawanie decyzji) elementów konstrukcji podatku, decydujących o jego wysokości (stawki, ulgi, zwolnienia). Organy mogą regulować tylko te sprawy i tylko w takim zakresie, który wynika z upoważnienia ustawowego.

Nadzorowi izb obrachunkowych podlegają uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa (art. 11 ust. 1 pkt 5 urio). Wśród tych aktów prawnych przeważają uchwały rad gmin ustalające wysokość stawek podatkowych w zakresie podatków: od środków transportowych, leśnego, rolnego, od nieruchomości oraz opłaty targowej.

Podstawowym kryterium nadzoru jest legalność uchwał podatkowych, które to pojęcie jest rozumiane jako ich zgodność z prawem. Nie ma zatem podstaw do kontrolowania tych aktów w oparciu o inne kryteria takie, jak np. celowość i potrzeba ich podejmowania. Badanie legalności uchwał podatkowych sprowadza się do stwierdzenia ich zgodności z obowiązującym prawem w trzech płaszczyznach: treści aktu, kompetencji organu, który je wydał oraz dochowania ustawowego trybu wymaganego do wydania takiego aktu.

W 2005 r. Kolegium RIO w Opolu zbadało łącznie 349 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, z czego w 11 uchwałach (3,2%) znalazły się postanowienia naruszające prawo. W wyniku prowadzonego postępowania nadzorczego Kolegium unieważniło 10 uchwał j.s.t., natomiast w jednym przypadku wskazało na nieistotne naruszenie prawa. W porównaniu z rokiem 2004 nastąpił wyraźny wzrost poprawności podejmowanych przez organy j.s.t. uchwał podatkowych. Na 359 zbadanych uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, Kolegium stwierdziło w 22 uchwałach zapisy niezgodne z prawem (6,1 %) z czego w 19 przypadkach orzeczono o nieważności całych uchwał, bądź poszczególnych ich postanowień.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły określenia stawek podatku od środków transportowych w wysokości wykraczającej poza graniczne kwoty określone w ustawie lub w zakresie węższym od ustawowego (7 przypadków), co naruszało art. 10 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>13</sup>.

Inne stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły:

- niewłaściwego określenia terminu wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia stawek podatku od środków transportowych poprzez nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązywania – co narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 42 usgm,
- zwolnienia z podatku rolnego terenów (drogi, cmentarze), które ustawowo nie są objęte tym podatkiem – co narusza art. 13 e w związku z art. 1 ustawy o podatku rolnym<sup>14</sup>,
- niewłaściwego ustalenia stawki opłaty targowej poprzez określenie stawek opłaty targowej za rezerwację stanowiska, a także ograniczenie obowiązywania uchwalonych stawek opłaty targowej do godzin prowadzonej działalności na targowisku – co jest naruszeniem art. 19 pkt 1 lit. a, w związku z art. 15 ust. 1 upol.

W przypadku nieuchwalenia stawek podatków lub opłat przez radę gminy (lub orzeczenia rio o nieważności uchwały określającej stawki lub jej części), stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy.

### **2.1.2.3. Wyniki kontroli realizacji dochodów podatkowych**

W roku 2005 kontrole przeprowadzone przez RIO objęły j.s.t. województwa opolskiego, których dochody wyniosły łącznie 1 011 933 tys. zł (w tym dochody z podatków oraz opłat objętych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych – 169 597 tys. zł). Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości skutkowały uszczupleniem budżetów kontrolowanych jednostek o kwotę 1 237 987 zł. Najpoważniejsze spośród stwierdzanych nieprawidłowości miały związek z gromadzeniem dochodów o charakterze podatków. Ustalenie wymiaru podatku od nieruchomości z naruszeniem zapisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stwierdzono w 7 jednostkach na 21 przeprowadzonych kontroli podejmujących tę tematykę. Stwierdzone nieprawidłowości wiązały się przede wszystkim z błędnym ustalaniem podatników podatku od nieruchomości oraz ustalaniem wielkości zobowiązania podatkowego na podstawie danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

*W mieście O. naruszenie zasady powszechności opodatkowania stwierdzono w związku z nieustaleniem podatku od nieruchomości osobom fizycznym będącym na podstawie umów posiadaczami komunalnych lokali użytkowych oraz nieokreśleniem wysokości zobowiązania z*

---

<sup>13</sup>Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. DzU z 2006 r. nr 121, poz. 844 ze zm.) zwana dalej **upol**.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym ( tekst jedn. DzU z 2006 r. nr 136, poz. 969 ze zm.).

*tego tytułu osobom prawnym i jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej. Powyższa nieprawidłowość wynikała z nieujęcia w ewidencji podatkowej danych w zakresie osób fizycznych i prawnych będących posiadaczami lokali użytkowych oraz akceptowania przez służby finansowe „zbiorowej deklaracji podatkowej” składanej przez podmiot zarządzający mieniem komunalnym, co naruszało art. 3 ust. 1 pkt 4 upol.*

Liczne nieprawidłowości stwierdzane były przez Izbę w zakresie podatku od środków transportowych. Dotyczyły one w szczególności ustalania wysokości zobowiązania podatkowego na podstawie niekompletnych danych oraz zaniechania podejmowania działań w celu ustalania podatku, w sytuacji niezłożenia przez podatników informacji o posiadanych pojazdach. Skomplikowane metody ustalania należnego podatku wymagające m.in. uzyskiwania danych o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów oraz informacji o oddziaływaniu pojazdu na środowisko sprawiają, iż służby finansowe mają trudności z poprawnym naliczeniem tego podatku.

*W gminie D., w której dochody z tytułu podatku od środków transportowych wyniosły w 2005 r. 48 042 zł inspektorzy stwierdzili niedopłatę tego podatku na łączną kwotę 2 374 zł i zarazem u jednego podatnika nadpłatę na 146 zł. Wystąpienie tych nieprawidłowości w tej jednostce wiązać należy z faktem zaniechania poddania składanych przez podatników deklaracji czynnościom sprawdzającym, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa<sup>15</sup>.*

Kontrolowane przez Izbę dochody publicznoprawne to nie tylko podatki lokalne, ale również opłaty. W 13 jednostkach stwierdzono niepobieranie lub nieprawidłowe pobieranie opłat będących dochodem j.s.t. Nieprawidłowości dotyczą zaniechania przez gminy podjęcia działań w celu ustalenia dochodów z tytułu opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości takich jak renta planistyczna oraz opłata adiacencka.

*W gminie L. w miejscowości T. (w stosunku do której Rada Gminy uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określiła stawki procentowe opłaty jednorazowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości) kontrolujący stwierdzili 3 przypadki zbycia nieruchomości, których przeznaczenie w planie zmieniło się m.in. z „zabudowy zagrodowej” na „tereny usług komercyjnych handlu” oraz „rola uprawy polowe” na „teren zabudowy mieszkaniowej” co dawało podstawę do naliczenia opłaty o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>16</sup>. Pracownicy gminy po ustnej konsultacji z rzeczoznawcą odstąpili od podjęcia działań w celu ustalenia renty planistycznej. Ze względu na brak operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości przed i po zmianie planu zagospodarowania przestrzennego nie jest możliwe określenie uszczerbku w dochodach gminy.*

Przeprowadzane przez Izbę kontrole obejmowały również kwestie związane z wydawaniem zezwoleń i poborem opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu oraz zajęcie pasa drogowego. W tym zakresie w roku 2005 stwierdzono nieprawidłowości w 10 jednostkach. Oprócz uchybień związanych z wydawaniem zezwoleń (brakami w zakresie oświadczeń o tytule prawnym do posiadanego lokalu czy też decyzji właściwego inspektora sanitarnego, wydawaniu zezwoleń przed wniesieniem opłaty), stwierdzano również błędne naliczanie wysokości opłat za korzystanie z zezwoleń.

*W gminie W. za zezwolenia wydawane od dnia 1.05.2004 r. naliczono do końca roku opłatę w wysokości odpowiadającej zezwoleniu wydanemu na 7 miesięcy. Powyższe stanowiło naruszenie art. 11<sup>1</sup> ust. 2 w związku z art. 11<sup>1</sup> ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>17</sup> i skutkowało uszczupleniem dochodów Gminy o 349 zł. W roku 2005 dochody gminy z tego tytułu wyniosły w 46 293 zł.*

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. DzU z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) zwana dalej **uopod**

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU Nr 80, poz. 717 ze zm.)

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. DzU z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.)



Istotnym przedmiotem kontroli RIO była weryfikacja od strony formalnej poprawności przyznawanych ulg w zapłacie podatków i opłat, co skutkowało stwierdzeniem nieprawidłowości w tym zakresie w 12 jednostkach. Najczęściej wiązały się one z niedostatecznym ustaleniem stanu faktycznego w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego (co jest koniecznym warunkiem prawidłowego zastosowania przepisu prawa materialnego) oraz wadliwego uzasadniania decyzji podatkowych, tzn. pomijania w nich uzasadnienia prawnego lub faktycznego.

*W gminie D. w decyzjach dotyczących umorzenia zaległości i odsetek za zwłokę jedynie w niektórych aktach spraw zgromadzono protokoły w których zamieszczono wyłącznie informacje o posiadanych przez podatnika gruntach. W większości przypadków akta spraw zawierały jedynie wniosek podatnika, brak było natomiast jakichkolwiek materiałów niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Narusza to art. 122 uopod, który nakazuje organom podatkowym podjęcie wszelkich działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Z kolei w uzasadnieniu większości decyzji zawarto jedynie zapis „trudna sytuacja finansowa”, co narusza art. 210 § 4 uopod, zgodnie z którym, uzasadnienie decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności.*

Podczas przeprowadzonych kontroli sprawdzono również prawidłowość prowadzonych przez jednostki samorządowe działań w zakresie windykacji należności podatkowych oraz pozostałych dochodów budżetowych. Nieprawidłowości w tym zakresie zostały stwierdzone w 11 jednostkach. Zdecydowana większość nieprawidłowości polegała na zaniechaniu wystawienia i skierowania do właściwego naczelnika urzędu skarbowego tytułów wykonawczych wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji zaległości podatkowych oraz na podejmowaniu tych czynności w terminach wskazujących, iż została naruszona zasada bezzwłocznego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej. Stwierdzona podczas kontroli zwłoka sięgała nawet 679 dni. Przyczynami powstania nieprawidłowości były przede wszystkim błędy w zakresie organizacji pracy pracowników zajmujących się tą tematyką, niewłaściwy nadzór nad ich pracą oraz zaniechano podejmowania działań windykacyjnych ze względu na nieściągalność zaległości podatkowych ujętych we wcześniej wystawionych tytułach wykonawczych.

*W gminie B. stwierdzono, że w stosunku do 77 rat podatku od nieruchomości nie wystawiono tytułów wykonawczych, bądź wystawiono je z opóźnieniem. Powyższe miało wpływ na realizację dochodów gminy w wysokości niższej niż należne dochody o łączną kwotę 58 172,22 zł (kwota ta obejmuje wyłącznie zaległości, które nie zostały umorzone odroczone i rozłożone na raty). Powyższe narusza przepisy § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>18</sup>.*

### **2.1.3. Dochody z majątku**

Dochody majątkowe j.s.t. pochodzą przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości stanowiących własność tych jednostek, opłaty z tytułu oddania gruntu stanowiącego ich własność w użytkowanie wieczyste, z czynszów z tytułu najmu lub dzierżawy rzeczy i praw stanowiących własność j.s.t., jak również z wpłaty do budżetu nadwyżki środków obrotowych przez zakłady budżetowe oraz z wpłat do budżetu części zysku wypracowanego przez gospodarstwa pomocnicze. Planowanie dochodów majątkowych może być obarczone błędem, gdyż nie wszystkie planowane do sprzedaży nieruchomości mogą znaleźć nabywcę i uzyskać zakładaną cenę. Niemniej zauważa się niekiedy świadomą tendencję do zawyżania wpływów z tego źródła dochodów dla uzyskania odpowiedniego poziomu strony dochodowej budżetu, a w konsekwencji poprawę wskaźnika poziomu dopuszczalnego długu. Opracowywana przez organ wykonawczy j.s.t. informacja o stanie mienie komunalnego, będąca załącznikiem do projektu uchwały budżetowej, zawiera dane obrazujące majątek komunalny jednostki i winna obrazować faktyczny potencjał tego źródła dochodów.

---

<sup>18</sup> 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.).

### 2.1.3.1. Planowanie i realizacja dochodów z majątku

Dochody majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w 2005 r. wyniosły 109 499 tys. zł i stanowiły 91,7% przyjętego planu. W strukturze dochodów ogółem ich udział to 4,1%. W porównaniu do roku ubiegłego dochody majątkowe wzrosły o 20,9%.

Wykonanie dochodów z majątku przez jednostki samorządu terytorialnego woj. opolskiego przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Wykonanie tys. zł 2004 r.	Plan tys. zł 2005 r.	Wykonanie tys. zł 2005 r.	Wykonanie % 4/3	Dynamika	Struktura %	Udział w dochodach ogółem %
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Dochody majątkowe j.s.t. w tym:</b>	90 591	119 444	109 499	91,7	120,9	100,0	4,1
gminy	33 272	68 143	62 923	92,3	189,1	57,5	3,9
miasto na prawach powiatu	49 076	38 601	36 979	95,8	75,4	33,8	9,8
powiaty	6 120	8 459	8 381	99,1	136,9	7,7	1,7
województwo samorządowe	2 123	4 241	1 216	28,7	57,3	1,1	0,6

Ponad połowę uzyskanych przez samorząd terytorialny województwa dochodów majątkowych stanowiły (z uwagi na wielkość zasobów komunalnych) dochody gmin, następnie Opola - 33,8% i powiatów 7,7%. Najmniejszy udział (1,1%) miały dochody majątkowe wypracowane przez województwo samorządowe.

W stosunku do roku ubiegłego wzrost dochodów majątkowych odnotowano w gminach oraz powiatach, odpowiednio o 89,1% i 36,9%. W Opolu oraz województwie samorządowym nastąpił ich spadek o 24,6% i 42,7%. W analizowanym roku jedynie gminy miejskie zrealizowały dochody o 5,9% ponad ustalony plan, natomiast dochody niższe od zaplanowanych uzyskały pozostałe grupy samorządów. Wykonanie tych dochodów, w stosunku do przyjętego planu, mieściło się w przedziale od 28,7% w województwie do 99,1% w powiatach. Niskie wykonanie dochodów przez województwo samorządowe wynikało z faktu niesprzedania planowanego do zbycia obiektu

Gminy uzyskały 62 923 tys. zł dochodów majątkowych (stanowiło to 92,3% planu). Ze sprzedaży składników majątkowych pochodziło 40% (25 174 tys. zł) uzyskanych dochodów majątkowych, natomiast 26,2% (16 493 tys. zł) uzyskano z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Największe dochody majątkowe w kategorii gmin uzyskały gminy miejsko-wiejskie – 40 599 tys. zł, zaś najmniejsze gminy wiejskie - 8 192 tys. zł.

Dochody majątkowe Opola wyniosły 36 979 tys. zł. W stosunku do planu zostały zrealizowane w 95,8%. Pochodziły one głównie z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości – 19 551 tys. zł oraz z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości -14 826 tys. zł.

Powiaty w 2005 roku uzyskały 8 381 tys. zł dochodów z posiadanego majątku i ponad połowa ich pochodziła z najmu i dzierżawy – 4 870 tys. zł, natomiast 1/3 ze sprzedaży składników majątkowych.

Najmniejsze dochody majątkowe (1 216 tys. zł) uzyskało województwo samorządowe. Pochodziły one z najmu i dzierżawy – 488 tys. zł oraz z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości 559 tys. zł.

### 2.1.3.2. Wyniki kontroli realizacji dochodów majątkowych

Istotnym elementem kontroli przeprowadzanych przez Izbę jest badanie dochodów osiąganych w związku z gospodarowaniem mieniem komunalnym. W roku ubiegłym wpływy z tytułu sprzedaży mienia (ustalone na podstawie § 77 oraz § 87 klasyfikacji budżetowej), w

objętych kontrolą jednostkach wyniosły 23 472 tys. zł. Kwoty dochodów pochodzące z wpływów za najem i dzierżawę składników majątkowych były niższe, kontrolowane jednostki osiągnęły z ww. tytułów łącznie kwotę 6 044 tys. zł.

Naruszenia przepisów związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań w sprawie sprzedaży nieruchomości stwierdzono w 15 kontrolowanych jednostkach na 24 kontrole podejmujące tę tematykę. Miały one różny ciężar gatunkowy, często spotykano drobne nieprawidłowości, polegające przykładowo na nieujęciu w ogłoszeniach o przetargach danych o obciążeniu nieruchomości, w sytuacji gdy nieruchomości nie były obciążone lub na sporządzaniu protokołów z postępowań niezawierających wszystkich elementów wymaganych przepisami. W trakcie kontroli stwierdzano jednak również poważniejsze nieprawidłowości, np. związane z nieprawidłowym ustaleniem nabywców zbywanych nieruchomości.

*W gminie Ł. dokonano sprzedaży całego lokalu mieszkalnego o pow. 110m<sup>2</sup> w drodze bezprzetargowej osobie, będącej najemcą jedynie jego części o powierzchni 33m<sup>2</sup>, co naruszało art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup> zezwalający na bezprzetargowe zbycie lokalu jego najemcy. Uprzednio z tą osobą zawarto umowę najmu części lokalu z zaniechaniem zastosowania obowiązującej procedury najmu lokali mieszkalnych ustalonej uchwałą Rady Gminy.*

W czterech jednostkach stwierdzono nieprawidłowe ustalenie wartości zbywanych nieruchomości, wynikłe m.in. z dokonywania wycen przez podmioty nieuprawnione.

*W mieście O. cena sprzedaży lokalu została określona na podstawie aktualizacji wyceny dokonanej przez pracownika Urzędu Miejskiego. Podstawą dla aktualizacji była wycena dokonana przez biegłego rzeczoznawcę sprzed 5 lat. W aktualizacji oparto się na założeniu, iż wzrost wartości nieruchomości „podyktowany jest stopniem inflacji w danym roku produktów konsumpcyjnych”. Ustalenie wartości lokali przez pracownika Urzędu Miejskiego naruszało art. 67 ugn, zgodnie z którym, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.*

W 6 jednostkach stwierdzono pobieranie dochodów z tytułu czynszów za najem i dzierżawę w sposób niezgodny z zawartą umową oraz nieprawidłowe zastosowanie zwolnienia od opłat czynszowych. Oprócz zapisów umowy, jako przepis naruszony wskazywano najczęściej art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, nakładający na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrony.

*W gminie I. najemca komunalnej nieruchomości przez okres 6 miesięcy nie płacił czynszu dzierżawnego, a Urząd Gminy nie obciążał go fakturami. Ustalono, że najemca wystąpił o wyrażenie zgody na kontynuację remontu elewacji budynku, prosząc jednocześnie o wyrażenie zgody na przekazanie na ten cel środków pochodzących z czynszu po sezonie grzewczym. Na piśmie Wójt Gminy poczynił adnotację „Wyrażam zgodę”. Nienaliczenie czynszu przez wynajmującego oraz niewystawienie faktur za wynajem lokalu świadczy o tym, że w jednostce naruszono art. 50 usgm w związku z odpowiednim zapisem umowy najmu. Zaniechano ustalenia czynszu w kwocie 9 177 zł. Dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych w tej gminie w roku ubiegłym wyniosły 30 451 zł.*

Interesujące wyniki przyniosły kontrole koordynowane przez Krajową Radę RIO w zakresie realizowania przez powiaty dochodów związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa. Stwierdzono w tym zakresie szereg nieprawidłowości, związanych m.in. z nieprawidłowym prowadzeniem ewidencji mienia Skarbu Państwa, niepotrącaniem 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami na rachunek powiatu oraz nieterminowym przekazywaniem gromadzonych dochodów na rachunek powiatu.

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. DzU z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) zwana dalej **ugn**

*W powiecie N. stwierdzono m.in.:*

- *niepodejmowanie czynności mających na celu naliczenie i wyegzekwowanie od dłużników odsetek należnych za opóźnienie w zapłacie, co spowodowało zaniżenie kwoty należności Skarbu Państwa łącznie o 16 914 zł,*
- *dopuszczenie do przedawnienia należności z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste za lata 1998-2001 w wysokości 13 684 zł oraz z tytułu odsetek od nieterminowo regulowanych opłat rocznych za lata 1999-2002 w wysokości 11 850 zł,*
- *błędne określenie w aktach notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oprocentowania niespłaconej (rozłożonej na raty) części ceny nieruchomości, a w konsekwencji – błędne określenie zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa oraz zaniżenie kwoty zrealizowanych z tego tytułu dochodów za lata 2003-2004 łącznie o 19 417 zł.*

Powyższe nieprawidłowości, kwalifikowano jako naruszające art. 15 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>20</sup>, w myśl którego, zobowiązani są oni do dbałości o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli.

## **2.2. Subwencje**

Subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z części: oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, natomiast województwa samorządowe otrzymują subwencję ogólną składającą się z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej. Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie decydują o wykorzystaniu środków pochodzących z subwencji ogólnej.

Różnice w dochodach poszczególnych typów j.s.t. są równoważone poprzez część wyrównawczą oraz część równoważącą subwencji dla gmin i powiatów, natomiast w województwach w postaci części regionalnej subwencji ogólnej. Elementem systemu wyrównawczego stały się wpłaty poszczególnych j.s.t. do budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (4 j.s.t. dokonały takich wpłat).

Wielkość subwencji wyrównawczych uzależniona jest nie tylko od potencjału dochodowego j.s.t., ale także wskaźników makroekonomicznych, takich jak gęstość zaludnienia, powierzchnia dróg publicznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz stopa bezrobocia.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w budżecie państwa utworzona została rezerwa subwencji ogólnej w wysokości 2% sumy planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej, ustalonej dla wszystkich szczebli j.s.t. Została ona przeznaczona na uzupełnienie dochodów j.s.t., w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach j.s.t., po zmianie systemu finansowania zadań.

### **2.2.1. Planowanie i realizacja subwencji**

Informację o kwotach subwencji zaplanowanej na dany rok budżetowy Ministerstwo Finansów przekazuje j.s.t. na etapie planowania przez nie budżetów. Subwencja ogólna przyznana na 2005 r. dla j.s.t. województwa opolskiego wzrosła o 4,9% i została przekazana przez Ministerstwo Finansów w kwocie 882 912 tys. zł.

Subwencja ogólna dla gmin była o 3,1% wyższa od kwoty uzyskanej w roku poprzednim i wyniosła 504 114 tys. zł. Część oświatowa subwencji ogólnej dla gmin wzrosła o 2,1% i zamknęła się kwotą 392 172 tys. zł. Część wyrównawczą subwencji ogólnej w kwocie 99 269 tys. zł uzyskały 63 gminy, natomiast część równoważącą w kwocie 12 251 tys. zł otrzymały 34 gminy. Uzupełnienie subwencji ogólnej otrzymało 7 gmin. Udział subwencji w strukturze dochodów ogółem gmin zmalał z 35,3% w 2004 r. do 31,5% w 2005 r. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin ukształtował się na poziomie 40,0% w gminach wiejskich, 30,2% w gminach miejsko-wiejskich i 18,8% w gminach miejskich.

Wpłaty do budżetu dokonały trzy gminy na łączną kwotę 7 288 tys. zł.

---

<sup>20</sup> Ustaw z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.)

Subwencja miasta na prawach powiatu zrealizowana została w wysokości 91 133 tys. zł była wyższa o 6 378 tys. zł (tj. 7,5%) od kwoty uzyskanej w roku ubiegłym. Subwencja ogólna dla Opola składała się z dwóch części tj. subwencji oświatowej wynoszącej 85 223 tys. zł (22,7% udziału w dochodach) oraz części równoważącej subwencji ogólnej w kwocie 5 910 tys. zł (stanowiącej 1,6% dochodów). Opole dokonało wpłaty do budżetu państwa w wysokości 4 299 tys. zł.

Subwencja ogólna przekazana z budżetu państwa powiatom województwa opolskiego w 2005 roku, zwiększyła się w stosunku do roku ubiegłego o 7,5% i wyniosła 231 532 tys. zł, stanowiąc 48,2% dochodów ogółem. W strukturze dochodów powiatów największy udział - 40,4% miała subwencja oświatowa, która wyniosła 194 230 tys. zł. Część wyrównawcza subwencji wyniosła 22 411 tys. zł (4,7% dochodów), natomiast część równoważąca subwencji to 12 260 tys. zł i 2,6% dochodów. Uzupełnienie subwencji ogólnej wyniosło 2 632 tys. zł i stanowiło 0,5% dochodów powiatów ogółem.

Subwencja ogólna przekazana województwu samorządowemu w kwocie 56 132 tys. zł, stanowiła 25,6% dochodów. Na subwencję ogólną składały się poszczególne części: wyrównawcza – 25 498 tys. zł, oświatowa – 14 209 tys. zł, regionalna – 14 724 tys. zł i uzupełnienie subwencji ogólnej – 1 700 tys. zł. Kwota subwencji była wyższa o 6,7% niż w roku ubiegłym i została przekazana w pełnej planowanej wysokości.

Realizację dochodów z subwencji obrazuje poniższa tabela.

Wyszczególnienie	2004 wykonanie tys. zł	2005		Wykonanie w %	Dynamika 2005/2004	Struktura w %	
		plan tys. zł	wykonanie tys. zł			2004	2005
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>gminy</b>							
<b>Subwencja ogólna w tym:</b>	489 029	504 114	504 114	100,0	103,1	100,0	100,0
- część oświatowa	384 186	392 172	392 172	100,0	102,1	78,6	77,8
- uzupełnienie subwencji ogólnej	5 384	422	422	100,0	7,8	1,1	0,1
- część wyrównawcza	90 943	99 269	99 269	100,0	109,2	18,6	19,7
- część rekompensująca	3 452	x	x	x	x	0,7	0,0
- część równoważąca	5 064	12 251	12 251	100,0	241,9	1,0	2,4
<b>Opole</b>							
<b>Subwencja ogólna w tym:</b>	84 754	91 133	91 133	100,0	107,5	100,0	100,0
- część oświatowa	79 213	85 223	85 223	100,0	107,6	93,5	93,5
- uzupełnienie subwencji ogólnej	2 905	0	0	x	x	3,4	0,0
- część wyrównawcza	0	0	0	x	x	0,0	0,0
- część rekompensująca	11	0	0	x	x	0,0	0,0
- część równoważąca	2 625	5 910	5 910	100,0	225,1	3,1	6,5
<b>powiaty</b>							
<b>Subwencja ogólna w tym:</b>	215 420	231 533	231 532	100,0	107,5	100,0	100,0
- część oświatowa	177 153	194 230	194 230	100,0	109,6	82,2	83,9
- uzupełnienie subwencji ogólnej	3 793	2 632	2 632	100,0	69,4	1,8	1,1
- część wyrównawcza	21 852	22 411	22 410	100,0	102,6	10,1	9,7
- część równoważąca	12 622	12 260	12 260	100,0	97,1	5,9	5,3
<b>województwo samorządowe</b>							
<b>Subwencja ogólna w tym:</b>	52 617	56 109	56 131	100,0	106,7	100,0	100,0
- część oświatowa	12 531	14 187	14 209	100,2	113,4	23,8	25,3
- uzupełnienie subwencji ogólnej	1 000	1 700	1 700	100,0	170,0	1,9	3,0
- część wyrównawcza	28 038	25 498	25 498	100,0	90,9	53,3	45,4
- część regionalna	11 048	14 724	14 724	100,0	133,3	21,0	26,2

## **2.2.2 Wyniki kontroli działań gmin mających wpływ na wielkość przyznanych subwencji**

Działania gmin, które miały istotny wpływ na wielkość przyznanych im subwencji sprowadzały się w istocie do rzetelnego zebrania i przedstawienia danych niezbędnych do sformułowania wniosku o subwencję, a następnie sporządzenia go zgodnie z przepisami. Przedstawienie błędnych danych dotyczących naliczania subwencji może skutkować podjęciem przez Ministra Finansów decyzji o zmniejszeniu kwoty przyznanej subwencji. Kontrola w przedmiotowym zakresie została przeprowadzona podczas 21 kontroli kompleksowych zrealizowanych w 2005r. Zakres kontroli obejmował przede wszystkim badanie prawidłowości ustalenia skutków finansowych zastosowania przez organ podatkowy ulg, odroczeń umorzeń i zwolnień podatkowych oraz obniżenia górnych stawek podatkowych, sprawdzenie rzetelności danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP i RB-27S, sporządzanych przez kontrolowane j.s.t., ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykazania w nich danych dotyczących skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatków oraz ulg, odroczeń umorzeń i zwolnień podatkowych oraz badanie rzetelności przedstawienia przez jednostki danych będących podstawą obliczania i przyznawania kwoty rekompensującej dochody utracone z ww. tytułów. Nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie stwierdzono w 8 skontrolowanych jednostkach. Najczęściej polegały one na wykazaniu w sprawozdaniach zaniżonych skutków finansowych dotyczących udzielonych przez jednostki kontrolowane ulg, odroczeń umorzeń i zwolnień podatkowych. Powyższe wystąpiło w 8 przypadkach, a łączna kwota zaniżenia wykazanych skutków finansowych wyniosła 200 882 zł. W jednym przypadku stwierdzono zaniżenie wykazanych w sprawozdaniu danych w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatkowych o kwotę 2 089 zł. Również w jednym przypadku ujawniono zawyżenie tego rodzaju skutków o kwotę 26 752 zł.

W wyniku stwierdzenia wyżej opisanych nieprawidłowości, na podstawie art. 10 urlo przesłano do Ministra Finansów informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji. W konsekwencji tych działań, Minister Finansów wszczął dwa postępowania administracyjne zakończone wydaniem dwóch decyzji o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej w kwocie łącznej wynoszącej 72 543 zł.

Ten stan rzeczy ilustrują przykłady:

*W Gminie B. stwierdzono, że w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S nieprawidłowo wykazano skutki udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień podatkowych zaniżając ich wysokość o kwotę 74 309 zł. Różnice te wynikają z przyjęcia przez organ podatkowy błędnego sposobu ustalania skutków za poszczególne okresy sprawozdawcze, tj. nie wszystkie kwoty wynikające z decyzji dotyczące danego okresu sprawozdawczego ujmowane były w sprawozdaniach za ten okres, gdyż zaliczono je nieprawidłowo do innego okresu sprawozdawczego.*

*W sprawozdaniu Rb-PDP Gmina N. nieprawidłowo wykazała skutki z tytułu udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w podatku od nieruchomości zaniżając je o 21 911 zł. W wyjaśnieniu złożonym przez Skarbnika Gminy podano, iż powyższa różnica wynika z tego, że w sprawozdaniu nie wykazano pełnej kwoty skutków wynikających ze zwolnień wprowadzonych uchwałą Rady Miejskiej.*

## **2.3. Dotacje**

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje na:

- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami,
- dofinansowanie zadań własnych oraz objętych kontraktem wojewódzkim.

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mogą również otrzymywać dotacje celowe z funduszy celowych oraz dotacje celowe na zadania realizowane przez j.s.t. na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Ponadto, j.s.t. realizujące zadania z zakresu działania innych j.s.t. na podstawie zawartych z nimi porozumień, mogą otrzymywać dotacje na wykonanie przedmiotowych zadań, w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Dotacje celowe wydatkowane mogą być tylko na cele ściśle określone przez dysponenta. Z dotacji są finansowane zadania bieżące i zadania inwestycyjne.

### 2.3.1. Planowanie i realizacja dotacji

Kwoty dotacji celowych określone są w uchwale budżetowej. Gminy otrzymały 93,1% planowanych dotacji celowych, w łącznej wysokości 222 968 tys. zł. Wzrosły one w stosunku do roku ubiegłego o 40,2%, na co miały wpływ przede wszystkim środki przekazane z budżetu państwa na realizację zadań własnych gmin (wzrost o 90,5%).

Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej wyniosły 159 939 i wzrosły o 33,6%. Dotacje na zadania własne dla gmin wyniosły 46 497 tys. zł. Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego wyniosły 3 368 tys. zł, w tym dotacje na inwestycje – 1 684 tys. zł, (wzrost o 67,0%). Dotacje za zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej wzrosły o 37,2% w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 1 873 tys. zł. Dotacje z funduszy celowych przyznane gminom zostały zrealizowane w 91,6% w stosunku do planu i wyniosły 11 291 tys. zł. W porównaniu do roku ubiegłego uległy one zwiększeniu o 17,5%.

W Opolu w porównaniu do roku ubiegłego dotacje celowe wzrosły o 23,1% i wyniosły 41 185 tys. zł, z czego dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej - 27 658 tys. zł. Natomiast dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i porozumień między j.s.t. wyniosły 7 096 tys. zł, zaś dotacje celowe na zadania własne - 5 269 tys. zł. Ogółem dotacje celowe wykonane zostały w 96,8% rocznego planu.

Dochody powiatów z tytułu dotacji celowych w 2005 r. wyniosły 109 606 tys. zł i zmalały w stosunku do roku ubiegłego o 5,6%, a ich udział w dochodach ogółem zmniejszył się o 3,6 punktu procentowego. W stosunku do roku 2004, dotacje na zadania zlecone uległy niewielkiemu zwiększeniu, natomiast znacznemu zmniejszeniu (o 29,6%) uległa wielkość dotacji na zadania własne. Wysoką dynamiką wzrostu cechowały się dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. - 289,7% oraz dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej – 157,2%. W ogólnej kwocie dotacji, najważniejszą pozycję zajęły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, które stanowiły 47,1% dotacji ogółem. Dotacje na zadania własne to 37,7% ogółu dotacji. Pozostałe 15,3% to dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i między j.s.t. oraz otrzymane z funduszy celowych.

Dotacje celowe województwa samorządowego zmniejszyły się o 4 445 tys. zł i wyniosły 33 112 tys. zł (wykonanie 78,2%). Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne wykonywane przez samorząd województwa zostały zrealizowane w wysokości 20 632 tys. zł (71,9% planu). Z otrzymanych dotacji na inwestycje przypadło 16 233 tys. zł (wykonanie 81,9%). Niskie wykonanie dotacji wynika z ujęcia kwoty w wydatkach niewygasających w budżecie państwa z upływem 2005 r.

Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonane zostały w wysokości 8 429 tys. zł, co stanowiło 94,2% planu. Dotacje na zadania zlecone w stosunku do roku 2004 r. zmalały o 9 221 tys. zł (o 52,2%).

Dotacje realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej wykonano w 97,6% (1 493 tys. zł) oznacza to ich zmniejszenie o 2 027 tys. zł (o 57,6%). Kwota dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień z j.s.t. wzrosła o 23,0%. Prawie połowa ich przeznaczona była na wspólne z innymi samorządami zadania inwestycyjne. Dochody z dotacji otrzymanych z funduszy celowych (WFOŚiGW) zostały wykonane w 77,1% i wyniosły 1 242 tys. zł.

Dynamikę i wewnętrzną strukturę dotacji obrazuje poniższa tabela.

Wyszczególnienie	2004 Wykonanie tys. zł	2005		Wykonanie w %	Dynamika 2005/2004	Struktura w%	
		Plan tys. zł	Wykonanie tys. zł			2004	2005
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>gminy</b>							
Dotacje celowe w tym:	158 998	239 531	222 968	93,1	140,2	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	119 725	161 365	159 939	99,1	133,6	75,3	71,7
- na zadania własne	24 406	60 210	46 497	77,2	190,5	15,3	20,9

- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	1 365	1 873	1 873	100,0	137,2	0,9	0,8
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z jst	3 896	3 756	3 368	89,7	86,4	2,5	1,5
- z funduszy celowych	9 606	12 327	11 291	91,6	117,5	6,0	5,1
<b>Opole</b>							
Dotacje celowe w tym:	33 449	42 565	41 185	96,8	123,1	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	25 026	28 765	27 658	96,2	110,5	74,8	67,2
- na zadania własne	7 090	5 602	5 269	94,1	74,3	21,2	12,8
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	498	309	285	92,2	57,2	1,5	0,7
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z j.s.t.	835	6 924	6 811	98,4	815,7	2,5	16,5
- z funduszy celowych	0	965	1 162	120,4	x	0,0	2,8
<b>powiaty</b>							
Dotacje celowe w tym:	116 053	112 429	109 606	97,5	94,4	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	50 826	51 876	51 589	99,4	101,5	43,8	47,1
- na zadania własne	58 627	41 751	41 268	98,8	70,4	50,5	37,7
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	1 307	2 125	2 054	96,7	157,2	1,1	1,9
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z jst	4 637	15 411	13 434	87,2	289,7	4,0	12,3
- z funduszy celowych	656	1 266	1 261	99,6	192,2	0,6	1,2
<b>województwo samorządowe</b>							
Dotacje celowe w tym:	37 557	42 359	33 112	78,2	88,2	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	17 650	8 952	8 429	94,2	47,8	47,0	25,5
- na zadania własne	13 299	28 705	20 632	71,9	155,1	35,4	62,3
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	3 520	1 529	1 493	97,6	42,4	9,4	4,5
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z jst	1070	1 573	1 316	83,7	123,0	2,8	4,0
- z funduszy celowych	2 018	1 600	1 242	77,6	61,5	5,4	3,8
<b>razem j.s.t.</b>							
Dotacje celowe w tym:	346 057	436 884	406 871	93,1	117,6	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	213 227	250 958	247 615	98,7	116,1	61,6	60,9
- na zadania własne	103 422	136 268	113 666	83,4	109,9	29,9	27,9
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	6 690	5 836	5 705	97,8	85,3	1,9	1,4
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z jst	10 438	27 664	24 929	90,1	238,8	3,0	6,1
- z funduszy celowych	12 280	16 158	14 956	92,6	121,8	3,5	3,7



### **2.3.2. Wyniki kontroli w zakresie wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych**

Prawidłowość wykorzystywania dotacji celowych przez j.s.t. skontrolowano w trakcie 21 kontroli kompleksowych zrealizowanych w 2005 r. Zakresem kontroli objęto działania j.s.t. począwszy od prawidłowości składanych wniosków o dotację, uchwał organów stanowiących podejmowanych w przedmiotowych sprawach w tym prawidłowości ujmowania dotacji w budżecie danej jednostki, kontroli realizacji wydatków pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, w odniesieniu do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz prawidłowości i terminowości dokonania rozliczenia dotacji, łącznie ze zwrotem jej części lub całości – jeżeli było to zasadne.

W analizowanym okresie jednostki kontrolowane otrzymały dotacje celowe w łącznej kwocie 140 340 697 zł, w tym dotacja na inwestycje - 15 445 512 zł, dotacja na zadania z zakresu administracji rządowej - 84 078 937 zł, dotacje na zadania własne - 30 319 384 zł, dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z administracją rządową - 1 670 834 zł, dotacja na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z j.s.t. - 12 121 006 zł oraz dotacja z funduszy celowych - 5 722 404 zł.

Nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie stwierdzono w 5 skontrolowanych jednostkach (24%). Najczęściej polegały one na zawarciu z innymi j.s.t. porozumień w sprawie przyjęcia do realizacji ich zadań, na których realizację przyznawane były dotacje, pomimo niepodjęcia przez organ stanowiący stosownych uchwał w tej sprawie. Obowiązek podjęcia przez radę gminy uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu właściwości powiatu oraz województwa określony został w art. 18 ust. 2 pkt 11 usgm. Nieprawidłowości tego rodzaju wystąpiły w 3 jednostkach. W jednej jednostce stwierdzono bezpodstawne wypłacenie świadczeń rodzinnych tj. bez wcześniejszego wydania decyzji o ich przyznaniu. W jednym przypadku kontrolujący stwierdzili nieprawidłową podstawę prawną w uzasadnieniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne.

*W trakcie kontroli w Gminie W. stwierdzono, iż otrzymała ona w roku badanym 6 dotacji na zadania związane z realizacją zawartych porozumień z organami administracji rządowej oraz j.s.t. w łącznej wysokości 349 344 zł. Tylko w jednym przypadku podpisanie porozumienia zostało poprzedzone podjęciem przez organ stanowiący gminy stosownej uchwały. Dotyczyło to dotacji od Wojewody Opolskiego w wysokości 3 224 zł, przyznanej na podstawie porozumienia w sprawie prowadzenia przez Gminę spraw paszportowych. W pozostałych pięciu przypadkach Rada Gminy nie podjęła uchwał w sprawie przyjęcia przedmiotowych zadań, co pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 18 ust 2 pkt 11 usgm.*

*Podczas kontroli Miasta O. zbadano prawidłowość realizacji zadań z zakresu świadczeń rodzinnych, na które Urząd Wojewódzki w Opolu przyznał dotacje. Kontrolę wypłaty świadczeń rodzinnych, w tym zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych przeprowadzono na podstawie próby 63 osób pobierających świadczenia w kontrolowanym roku. Stwierdzono, że w 33 przypadkach wypłaty świadczeń miesięcznych były bezpodstawne, gdyż nastąpiły bez uprzedniego wydania decyzji o ich przyznaniu. Według wyjaśnień osób odpowiedzialnych za ten stan rzeczy, przyczyną były liczne błędy systemu informatycznego zakupionego do obsługi świadczeń rodzinnych, które uniemożliwiły terminowe wydrukowanie decyzji. W związku z faktem, iż Gmina stała się płatnikiem dla grupy najuboższych świadczeniobiorców, dla których świadczenia rodzinne były często jedynym źródłem utrzymania, podjęta została decyzja o ich przyznaniu i wypłaceniu bez uprzedniego wydania stosownych decyzji administracyjnych.*

### **3. Realizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego**

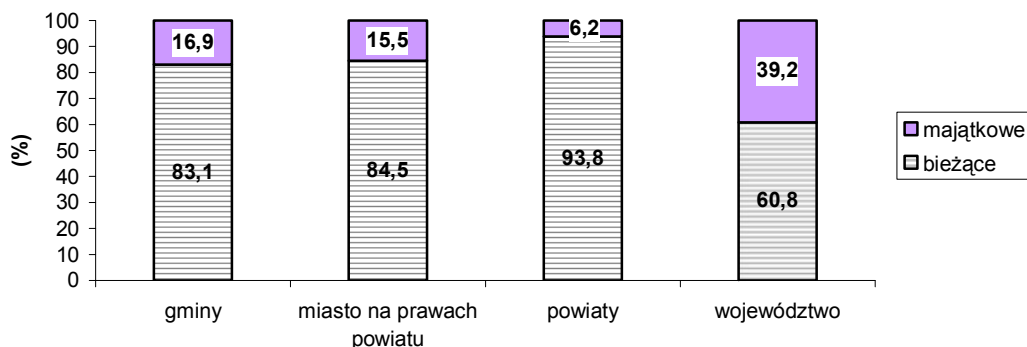
Wydatki ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego w 2005 roku wyniosły 2 676 649 tys. zł (91,9% planu). W porównaniu do roku ubiegłego uległy one zwiększeniu o 342 902 tys. zł, czyli o 14,7% (realnie o 12,3%). Nominalny wzrost wydatków budżetowych, odnotowany w jednostkach wszystkich szczebli, mieścił się w granicach od 10,6% w powiatach do 54,3% w województwie. W poszczególnych typach j.s.t. realny wzrost wyniósł

od 8,3% w powiatach do 51,0% w województwie. Realizacja planu wydatków w 2005 r. mieściła się w przedziale od 89,8% w województwie, do 96,8% w powiatach.

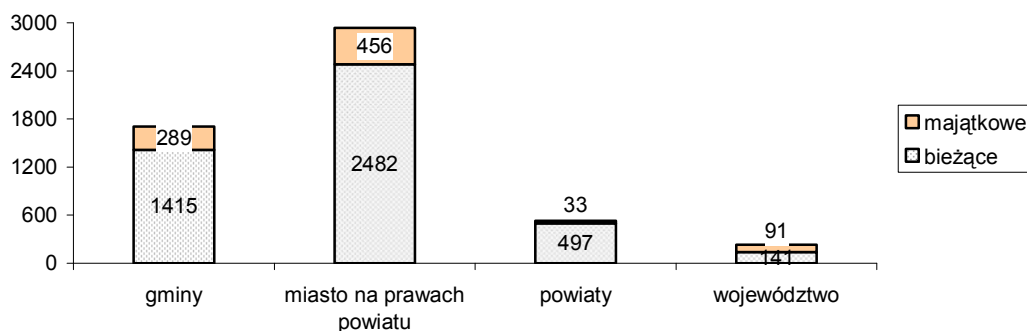
Wyszczególnienie	Wykonanie tys. zł 2004 r.	Plan tys. zł 2005 r.	Wykonanie tys. zł 2005 r.	Wykonanie % 4/3	Dynamika		Udział %
					nominalnie % 4/2	realnie % 4/2	
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Ogółem wydatki j.s.t. w tym:</b>	2 333 747	2 913 966	2 676 649	91,9	114,7	112,3	100,0
gminy	1 411 621	1 719 655	1 567 903	91,2	111,1	108,7	58,6
miasto na prawach powiatu	323 411	419 607	377 496	90,0	116,7	114,3	14,1
powiaty	440 939	503 768	487 876	96,8	110,6	108,3	18,2
województwo samorządowe	157 777	270 936	243 374	89,8	154,3	151,0	9,1

W jednostkach województwa opolskiego, za wyjątkiem województwa samorządowego, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był niższy od wartości uzyskanych w kraju. W odniesieniu do wszystkich j.s.t. wskaźnik ten wyniósł 16,8%, podczas gdy w kraju 17,8%, natomiast najbardziej różnica ta widoczna jest w odniesieniu do powiatów, gdzie w województwie opolskim udział wydatków majątkowych wyniósł 6,2% a w kraju 11,7%.

Struktura wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego województwa opolskiego w 2005 roku



Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł



### 3.1. Wydatki bieżące

Wydatki bieżące są związane z zabezpieczeniem funkcjonowania jednostki. Zgodnie z art. 124 ufp zalicza się do nich:

- a) wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń,
- b) dotacje,
- c) wydatki na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego,
- d) wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- e) pozostałe wydatki bieżące obejmujące m.in.:
  - koszty zakupu towarów i usług, w tym remonty, opłaty i składki,
  - wydatki związane z funkcjonowaniem administracji,
  - świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłacane z budżetu.

#### 3.1.1. Planowanie i realizacja wydatków bieżących

Plan wydatków bieżących został wykonany przez j.s.t. w granicach od 89,8% w województwie samorządowym do 96,8% w powiatach.

Wydatki bieżące w poszczególnych kategoriach jednostek przedstawiono w poniższej tabeli.

Wydatki bieżące	2004 r.		2005 r.		Dynamika
	Wykonanie tys. zł	Udział %	Wykonanie tys. zł	Udział %	4:2 %
1	2	3	4	5	6
<b>gminy</b>					
<b>ogółem w tym:</b>	1 193 137	84,5	1 302 155	83,1	109,1
wynagrodzenia z pochodnymi	637 472	45,2	663 584	42,4	104,1
dotacje	79 728	5,6	95 452	6,1	119,7
obsługa długu	8 487	0,6	8 897	0,6	104,8
z tyt. udzielonych poręczeń i gwarancji	230	0,0	367	0,0	159,5
pozostałe	467 220	33,1	533 855	34,1	114,3
<b>miasto na prawach powiatu</b>					
<b>ogółem w tym:</b>	288 699	89,3	318 912	84,5	110,5
wynagrodzenia z pochodnymi	153 352	47,4	163 455	43,3	106,6
dotacje	18 071	5,6	23 949	6,3	132,5
obsługa długu	351	0,1	554	0,1	157,7
z tyt. udzielonych poręczeń i gwarancji	0	0,0	0	0,0	0,0
pozostałe	116 925	36,2	130 954	34,7	112,0
<b>powiaty</b>					
<b>ogółem w tym:</b>	415 237	94,2	457 793	93,8	110,2
wynagrodzenia z pochodnymi	252 443	57,3	276 609	56,7	109,6
dotacje	23 771	5,4	30 162	6,2	126,9
obsługa długu	2 105	0,5	6 566	1,3	311,9
z tyt. udzielonych poręczeń i gwarancji	747	0,2	4 540	0,9	608,0
pozostałe	136 171	31,1	139 916	29,6	102,2

województwo					
ogółem w tym:	116 825	74,0	148 011	60,8	126,7
wynagrodzenia z pochodnymi	30 357	19,2	36 396	15,0	119,9
dotacje	36 951	23,4	86 278	35,5	233,5
obsługa długu	928	0,6	642	0,3	69,2
z tyt. udzielonych poręczeń i gwarancji	0	0,0	0	0,0	0,0
pozostałe	48 589	30,8	24 695	10,1	50,8

O rodzaju wydatków decyduje w głównej mierze charakter zadań służących zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności, wykonywanych przez poszczególne stopnie j.s.t.

Dominującą pozycję w budżetach gmin, miasta na prawach powiatu oraz w powiatach stanowiły wydatki związane z wynagrodzeniami wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, wynosząc odpowiednio: 42,4%, 43,3% i 56,7% wydatków ogółem. Inna sytuacja wystąpiła w województwie, gdzie 35,5% wydatków przeznaczono na udzielone dotacje, a wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły 15,0% wydatków. Wzrost udzielanych dotacji wynikał z realizacji zadań z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej. W budżetach pozostałych jednostek dotacje stanowiły około 6% wydatków.

W porównaniu do roku poprzedniego, we wszystkich jednostkach wzrosły wydatki bieżące (od 9,1% w gminach do 26,7% w województwie). Największe zmiany nastąpiły w budżetach powiatów. Odnotowano trzykrotny wzrost wydatków na obsługę długu, jednakże wydatki te stanowiły zaledwie 1,3% w strukturze wydatków. Sześciokrotny wzrost wydatków związanych z udzielonymi poręczeniami (0,9% w strukturze) wynikał ze spłaty poręczonego przez powiat kredytu ZOZ-owi. Wydatki związane z obsługą długu wzrosły także w mieście na prawach powiatu (o 57,7%) i w gminach (o 4,8%), natomiast w województwie nastąpił ich spadek o 30,8%. W roku 2005 miasto na prawach powiatu oraz województwo samorządowe nie poniosły wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

W porównaniu do roku ubiegłego w województwie samorządowym wystąpił wzrost (o 133,5%) wydatków przeznaczanych na udzielanie dotacji zarówno dla jednostek z sektora, jak i spoza sektora finansów publicznych.

Gminy, miasto Opolo oraz powiaty przeznaczały znaczne środki na realizację zadań z zakresu oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej. Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł odpowiednio 49,3%, 45,8% i 43,9%.

Pomoc społeczna i zadania z zakresu polityki społecznej pochłonęły 21,6% wydatków bieżących powiatów i 19,6% wydatków bieżących gmin.

W przypadku województwa samorządowego struktura wydatków bieżących wykazała inny rozkład udziałów w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej, wynikający z charakteru wykonywanych zadań. Największą część tych wydatków przeznaczano na zadania związane z transportem i łącznością (39,0%). Kolejną grupę stanowiły wydatki związane z oświatą (16,0%) oraz z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (12,6%).

Na wszystkich szczeblach administracji samorządowej udział wydatków na administrację ukształtował się na poziomie 12,0% wydatków bieżących, jedynie w Opolu był niższy i wyniósł 8,9%.

Poniższa tabela przedstawia wydatki bieżące j.s.t. w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Wyszczególnienie	Gminy		Miasto na prawach powiatu		Powiaty		Województwo samorządowe	
	Wykonanie tys. zł	Udział (%)	Wykonanie tys. zł	Udział (%)	Wykonanie tys. zł	Udział (%)	Wykonanie tys. zł	Udział (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Wydatki bieżące:</b>	<b>1 302 155</b>	<b>100,0</b>	<b>318 912</b>	<b>100,0</b>	<b>457 793</b>	<b>100,0</b>	<b>148 011</b>	<b>100,0</b>
Rolnictwa i łowiectwo	4 634	0,4	152	0,1	384	0,1	6 267	4,2
Transport i łączność	33 431	2,6	23 640	7,4	28 836	6,3	57 793	39,0
Gospodarka mieszkaniowa	28 481	2,2	24 497	7,7	882	0,2	249	0,2
Administracja publiczna	161 724	12,4	28 541	8,9	57 778	12,6	18 006	12,2
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13 119	1,0	11 231	3,5	32 064	7,0	30	0,0
Oświata i wychowanie Edukacyjna opieka wychowawcza	641 923	49,3	146 114	45,8	201 156	43,9	23 635	16,0
Pomoc społeczna Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	255 028	19,6	45 160	14,2	98 841	21,6	6 429	4,4
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	50 453	3,9	11 874	3,7	12	0,0	137	0,1
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	47 116	3,6	8 127	2,5	2 376	0,5	18 691	12,6
Kultura fizyczna i sport	21 452	1,6	2 495	0,8	273	0,1	2 392	1,6
Pozostałe działy	44 794	3,4	17 081	5,4	35 191	7,7	14 382	9,7

### 3.1.2. Wyniki kontroli realizacji wydatków bieżących

Kontrolę prawidłowości dokonywania wydatków bieżących przeprowadzono w 24 jednostkach samorządu terytorialnego, w których wykonanie wydatków bieżących w 2005 r. wynosiło łącznie 798 587 tys. zł. Wyniki kontroli wskazują na szereg nieprawidłowości, w tej sferze działalności, związanych m.in. z dokonywaniem wynagrodzeń i nagród, wyborem dostawców i wykonawców usług, przekroczeniem planowanych wydatków, nieterminowym ich regulowaniem, udzielaniem dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, nieprawidłowym przekazywaniem środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

W 15 kontrolowanych jednostkach stwierdzono niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalenie i wypłacenie wynagrodzeń pracownikom zatrudnionym w urzędach j.s.t. oraz ich jednostkach organizacyjnych, polegające na nieprawidłowym ustalaniu i wypłacaniu wynagrodzenia zasadniczego, dodatków funkcyjnych i specjalnych, dodatków za wieloletnią pracę, nagród pieniężnych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości wynosiły łącznie 252 613 zł, z czego 252 600 zł stanowiły wynagrodzenia zawyżone, bądź bezpodstawnie wypłacone pracownikom, natomiast wynagrodzenia zaniżone to kwota 4 012 zł.

*W Starostwie Powiatowym w S. radcy prawnemu od 1999 r. do czerwca 2005 r. wypłacano dodatek służbowy w wysokości 127% wynagrodzenia zasadniczego pomimo, iż od 1.08. 2000 r. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin,*

starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich nie przewidują tego dodatku. Z wyliczeń dokonanych przez kontrolujących wynika, iż w okresie tym bezpodstawnie wypłacono z tego tytułu kwotę 209 604 zł, natomiast z tytułu skutków finansowych tego zawyżenia (dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagrody jubileuszowej) kwotę 28 807 zł.

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Gminie G. z zakładowego funduszu nagród wypłacono byłej i obecnej kierownicze Ośrodka nagrody pieniężne w wysokości 3 058 zł. Nagrody zostały wypłacone na podstawie sporządzonego wykazu pracowników, w którym umieszczone zostały nazwiska kierowników, zatwierdzonego do wypłaty przez nich samych, co było sprzeczne z ustaleniami regulaminu nagród, opracowanego na podstawie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych j.s.t.

Zarządzeniem nr 42/09 z dnia 7.06.2006 r. Burmistrz Gminy O. ustalił i wprowadził w życie niemający oparcia w obowiązujących przepisach prawa „Regulaminu przyznawania nagród dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjum prowadzonych przez gminę oraz dla uczniów oddziałów gimnazjalnych Zespołu Szkół w O.” Jak wynika z treści wymienionego regulaminu, fundusz nagród tworzy się z kwoty zaplanowanej w budżecie gminy na nagrody dla uczniów. Nagrody przyznaje się z okazji Dnia Edukacji Narodowej jeden raz w roku dla każdej ze szkół. Nagrody mogą otrzymywać uczniowie za co najmniej bardzo dobre wyniki kształcenia i wychowania oraz szczególnie wyróżniającą się działalność na rzecz szkoły. Decyzję w sprawie przyznania nagrody podejmuje Burmistrz. Na podstawie dokumentów źródłowych sprawozdań i ewidencji stwierdzono, że w okresie kontrolowanym z rozdziału 80195 „Pozostała działalność” i § 3240 „Stypendia oraz inne formy pomocy dla uczniów”, bezpodstawnie wydatkowano kwotę 15 600 zł.

Powszechnie stwierdzaną nieprawidłowością (w 14 kontrolowanych jednostkach) było nieprawidłowe naliczanie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, nieterminowe przekazywanie go na rachunek bankowy, bądź niezgodne z przeznaczeniem wykorzystywanie środków tego funduszu (na okresowe zasilenie wydatków bieżących).

W Gminie B. do naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za 2004 r. przyjęto liczbę zatrudnionych pracowników w 2003 r. zamiast przeciętnej liczby zatrudnionych w 2004 r. ustalonej zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14.03.1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. W wyniku tego błędu, kwota odpisu zawyżona została o 4 424,52 zł.

Równie często stwierdzaną nieprawidłowością (w 12 kontrolowanych jednostkach) było udzielanie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych prowadzących działalność pożytku publicznego bez zawarcia umów lub na podstawie umów niespełniających wymogów określonych obowiązującymi przepisami, w których nie określono trybu kontroli wykonywanego zadania, sposobu rozliczania dotacji a niekiedy nawet kwoty udzielonej dotacji.

W Gminie I. w uchwale budżetowej na 2004 r. zaplanowano w rozdziale 92695 w § 2820 – „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom” wydatki na dotację celową dla Gminnego Zrzeszenia LZS kwotę 40 000 zł. W dniu 2.01.2004 r. zawarto umowę z Gminnym Zrzeszeniem LZS, w której nie określono kwoty dotacji celowej, trybu płatności, trybu kontroli wykonywania zadania oraz zasad zwrotu niewykorzystanej dotacji, czym naruszono obowiązujące w tym okresie przepisy art. 71 ust. 2 ufp.

W 6 kontrolowanych jednostkach stwierdzono przekroczenie kwot wydatków określonych w planie finansowym, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>21</sup>).

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU nr 14, poz.114 ze zm.) zwana dalej **udfp**.

Skutki finansowe nieprawidłowo dokonywanych wydatków bieżących powodujące uszczuplenie budżetów kontrolowanych jednostek wyniosły 312,9 tys. zł. Do wygezwania we wnioskach pokontrolnych zalecono kwotę 243,5 tys. zł.

Z tytułu ujawnionych nieprawidłowości o charakterze naruszenia dyscypliny finansów publicznych sporządzono 5 zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, wskazując 10 osób odpowiedzialnych za powyższe, w tym burmistrza i 2 wójtów.

### 3.2. Wydatki majątkowe

W tej kategorii wydatków mieszczą się wszystkie wydatki inwestycyjne, obejmujące budowę i rozbudowę obiektów komunalnych oraz zakupy środków trwałych, jak również wydatki o charakterze inwestycji kapitałowych (wniesienie kapitału do spółek lub zakup akcji). Do wydatków tego rodzaju należą również dotacje udzielane z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez zakłady budżetowe.

#### 3.2.1. Planowanie i realizacja wydatków majątkowych

W porównaniu do roku poprzedniego, we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego nastąpił wzrost wydatków majątkowych. Największy o 132,9% w województwie samorządowym i w mieście Opolu o 68,8%, najmniejszy o 17,1% w powiatach.

Zwiększył się również udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, który zawierał się w przedziale od 6,2% w powiatach do 39,2% w województwie samorządowym. Najwyższy wzrost (o 13,2%) udziału wydatków majątkowych w stosunku do roku 2004 miał miejsce w budżecie województwa samorządowego.

Wydatki inwestycyjne i ich udział w strukturze wydatków j.s.t. obrazuje tabela poniżej.

Wydatki	2004 r.		2005 r.		Dynamika
	Wykonanie tys. zł	Udział %	Wykonanie tys. zł	Udział %	4:2 %
1	2	3	4	5	6
<b>gminy</b>					
<b>majątkowe w tym:</b>	218 483	15,5	265 748	16,9	121,6
inwestycyjne	214 416	15,2	248 976	15,9	116,1
<b>Opole</b>					
<b>majątkowe w tym:</b>	34 711	10,7	58 584	15,5	168,8
inwestycyjne	30 711	9,5	56 924	15,1	185,4
<b>powiaty</b>					
<b>majątkowe w tym:</b>	25 701	5,8	30 083	6,2	117,1
inwestycyjne	25 551	5,8	29 583	6,1	115,8
<b>województwo samorządowe</b>					
<b>majątkowe w tym:</b>	40 952	26,0	95 362	39,2	232,9
inwestycyjne	40 902	25,9	95 262	39,1	232,9

Wydatki majątkowe stanowiły w budżetach poszczególnych typów gmin od 14,0% - gminy miejsko-wiejskie do 26,2% - gminy miejskie wydatków ogółem. Zmniejszenie udziału wydatków majątkowych wystąpiło jedynie w gminach wiejskich, a w pozostałych kategoriach gmin udział ten wzrósł.

Strukturę działową wydatków majątkowych przedstawia tabela poniżej.

Rodzaj wydatku	Gminy		Opole		Powiaty		Województwo samorządowe	
	Wykonanie tys. zł	Udział w wydatkach %	Wykonanie tys. zł	Udział w wydatkach %	Wykonanie tys. zł	Udział w wydatkach %	Wykonanie tys. zł	Udział w wydatkach %
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>1 567 903</b>	<b>x</b>	<b>377 496</b>	<b>x</b>	<b>487 876</b>	<b>x</b>	<b>243 374</b>	<b>x</b>
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>265 748</b>	<b>100,0</b>	<b>58 584</b>	<b>100,0</b>	<b>30 083</b>	<b>100,0</b>	<b>95 362</b>	<b>100,0</b>
Rolnictwa i łowiectwo	22 903	8,6	0	0,0	261	0,9	5 568	5,8
Transport i łączność	47 191	17,8	15 471	26,4	11 063	36,8	48 967	51,3
Gospodarka mieszkaniowa	21 077	7,9	2 555	4,4	173	0,6	0	0,0
Administracja publiczna	4 087	1,5	1 141	1,9	1 325	4,4	448	0,5
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 855	1,1	967	1,7	2 900	9,6	1 129	1,2
Oświata i wychowanie Edukacyjna opieka wychowawcza	33 685	12,7	2 862	4,9	7 970	26,5	6 351	6,7
Pomoc społeczna Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 306	0,5	283	0,5	2 477	8,2	96	0,1
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	102 404	38,5	25 649	43,8	3	0,0	22	0,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	4 521	1,7	1 296	2,2	1	0,0	11 460	12,0
Kultura fizyczna i sport	15 469	5,8	7 045	12,0	0	0,0	278	0,3
Pozostałe działy	10 250	3,9	1 315	2,2	3 910	13,0	21 043	22,1

Jednostki samorządu terytorialnego realizowały wydatki majątkowe prawie w każdym z działów klasyfikacji budżetowej. W gminach oraz mieście na prawach powiatu najwięcej wydatków majątkowych poniesiono na inwestycje w zakresie gospodarki komunalnej oraz ochrony środowiska odpowiednio 38,5% i 43,8%. Były to przede wszystkim zadania współfinansowane ze środków unijnych związane z budową kanalizacji sanitarnej. W dziale transport i łączność wydatki stanowiły 17,8% w gminach i 26,4% w Opolu. Wydatki ponoszono na budowę lub modernizację dróg. Najmniej środków wydatkowano na zadania związane z pomocą społeczną.

W przypadku powiatów oraz województwa samorządowego najważniejszą pozycję w wydatkach majątkowych zajmowały zadania z zakresu transportu i łączności – 36,8% w powiatach, 51,3% w województwie, które były przeznaczane na inwestycje drogowe i mostowe, wykup gruntów pod drogi oraz zakup autobusów szynowych. Powiaty przeznaczyły 26,5%



wydatków majątkowych na realizowanie zadań oświatowych. Województwo samorządowe wydatkowało 12,0% środków na zadania z dziedziny kultury.

Wydatki majątkowe nie wystąpiły w dziale rolnictwo i łowiectwo mieście na prawach powiatu, w dziale kultura fizyczna i sport w powiatach a w województwie w gospodarce mieszkaniowej. Taka sytuacja związana jest ze specyfiką tych jednostek i przydzielonych im zadań.

### **3.2.2. Wyniki kontroli realizacji zadań inwestycyjnych**

Prawidłowość dokonywania wydatków majątkowych zbadano w trakcie przeprowadzonych 21 kontroli kompleksowych gospodarki finansowej, 2 kontroli problemowych i 2 kontroli doraźnych. W 2005 r. wydatki majątkowe tych jednostek wynosiły ogółem 134 879 tys. zł, w tym inwestycyjne 133 189 tys. zł.

Przeprowadzone kontrole dotyczyły w szczególności wydatków poniesionych w związku z realizacją zadań inwestycyjnych dotyczących budowy bądź modernizacji infrastruktury technicznej oraz zakupów środków trwałych, a ponadto wydatków kapitałowych związanych z zakupami akcji bądź przekazywaniem wkładów pieniężnych do spółek prawa handlowego.

W trakcie przeprowadzonych kontroli badaniem objęto wydatki 67 wybranych losowo zadań inwestycyjnych na łączną wartość 29 824 tys. zł, w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych<sup>22</sup> przy zawieraniu umów o ich realizację oraz w zakresie prawidłowości sfinansowania tych zadań. Kontrole wykazały liczne przypadki naruszenia przepisów wymienionej ustawy.

W 10 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieodrzucając ofert niespełniających wymogów określonych przepisami lub niezgodnych ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, bądź odrzucenie ofert sporządzonych prawidłowo. W większości przypadków nieprawidłowości te miały bezpośredni wpływ na wyniki przetargów: w 4 jednostkach udzielono zamówienia publicznego wykonawcom, którzy nie spełniali warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie wymaganych dokumentów, doświadczenia zawodowego, w 3 jednostkach przetarg powinien być unieważniony.

Nieprawidłowe sporządzanie dokumentów związanych z ogłoszeniem przetargu, zaproszeniem do negocjacji, zawiadomieniem o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz ogłoszeniem o wynikach przetargu stwierdzono w 8 kontrolowanych jednostkach.

W 6 kontrolowanych jednostkach stwierdzono naruszenie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień, jak zasady wyboru najkorzystniejszej oferty (w 2 jednostkach) oraz zasady zabraniającej dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania ustawy (w 4 jednostkach). W wyniku tych nieprawidłowości udzielono zamówień publicznych wykonawcom, którzy zaoferowali ceny wyższe od najkorzystniejszych ofert złożonych przez innych oferentów o kwotę 126 040 zł oraz udzielono zamówień publicznych bez stosowania przepisów ustawy na wartość 165 890 zł.

Łącznie w kontrolowanych jednostkach stwierdzono 126 nieprawidłowości w trakcie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Rażące naruszenie szeregu przepisów prawa przy udzieleniu zamówienia publicznego obrazuje poniższy przykład.

*W trakcie przeprowadzonej kontroli w Gminie P. ustalono, że w dniu 25.01.2001 r. udzielono zamówienia publicznego w trybie przetargu dwustopniowego na realizację opracowania dokumentacji i budowę sali gimnastycznej przy Gimnazjum w P. o wartości 2 409 tys. zł. Przedmiotowe zamówienie publiczne już na etapie sporządzonej Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia naruszało przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, gdyż specyfikacja nie zawierała wszystkich elementów, o których mowa w art. 35 uzp, a na pytania oferentów skierowane do zamawiającego o wyjaśnienia SIWZ nie udzielano odpowiedzi, przez co naruszono również art. 36 ust. 1 i 2 uzp. W wyniku dwuetapowego przetargu sporządzono dwa protokoły, które nie zawierały informacji wymaganych od oferentów, czym naruszono art. 25 ust. 1 uzp. Również następny etap postępowania, tj. ogłoszenia o wynikach przetargu naruszał*

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówienia publicznych (tekst jedn. DzU z 2002 nr 72, poz. 664 ze zm.) zwana dalej **uzp**.

prawo, gdyż w zawiadomieniach o wynikach przetargu nie zamieszczano informacji dotyczącej ceny wybranej oferty oraz informacji o terminie zawarcia umowy (art. 50 ust. 1 i 2 uzp). W wyniku uznania protestu jednego z wykonawców powtórzono II etap przetargu, z których to czynności sporządzono protokół, a następnie dokonano wyboru wykonawcy na opracowanie dokumentacji projektowej oraz budowę sali gimnastycznej. Z treści protokołu przetargowego wynikało, iż wykonawcą przedmiotowej inwestycji firmę z B. wyłoniono, jak to określono w protokole, w wyniku głosowania, co stoi w sprzeczności z przepisem art. 48 ust. 1 uzp, z którego wynika, iż wyboru dokonuje się wyłącznie na podstawie kryteriów określonych w zaproszeniu do udziału w postępowaniu oraz w SIWZ. Wyłoniony wykonawca nie uczestniczył w postępowaniu przetargowym, ofertę złożył dopiero w dniu 20.11.2000 r. tj. w dniu wyboru ofert powtózonego II etapu przetargu.

Z wyjaśnienia Wójta złożonego w tej sprawie wynika, iż komisja wybrała wymienionego wykonawcę na podstawie porozumienia o współpracy zawartego z firmą w Ł. (uczestniczącą w postępowaniu), w którym firma z B. występuje jako generalny wykonawca.

Firma z Ł., która uczestniczyła w postępowaniu złożyła ofertę częściową, co w niniejszym postępowaniu było nieprawidłowe, gdyż zamawiający nie dopuścił takiej możliwości składania ofert. Takie postępowanie naruszało przepis art. 12 uzp, zgodnie z którym, zamówienie publiczne mogło być udzielone wyłącznie wykonawcy wybranemu na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Do oferentów przesłano informację o rozstrzygnięciu przetargu, z której wynikało, iż wykonawcą zadania została firma z Ł. Umowę z firmą z B. zawarto po upływie terminu związania ofertą, co z kolei naruszało art. 51 ust. 1 uzp. Ponadto w przedmiotowej umowie, w sposób nieprawidłowy ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy, gdyż nie zażądano od wykonawcy wniesienia co najmniej 30% jego wysokości w dniu zawarcia umowy, czym naruszono przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30.12.1994 r., jak również niezgodnie z przepisami określonymi w § 6 ust. 2 i 4 w cyt. rozporządzeniu określono zasady zwrotu zabezpieczenia.

Przeprowadzone kontrole ujawniły również przypadki zawiżonych wypłat wynagrodzeń za wykonanie zleconych umowami robót inwestycyjnych bądź bezzasadne wydatkowanie środków budżetowych.

Gmina D. zawarła porozumienie z Przedsiębiorstwem Gazowniczym Oddział w O. w sprawie wspólnego finansowania inwestycji dotyczącej budowy sieci gazowej. Na mocy wymienionego porozumienia Gmina miała sfinansować całość kosztów zadania, przy czym wkład Gminy wynosić miał 524 tys. zł tj. 67% kosztów budowy, a 33% kosztów stanowić miało zadłużenie Przedsiębiorstwa Gazowniczego spłacane Gminie ratalnie w okresie 7 lat.

Z wykonawcą, wyłonionym w toku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zawarto umowę o wykonanie budowy sieci gazowej. Zaznaczyć przy tym należy, iż wymienionego wykonawcę wybrano z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, a mianowicie nie odrzucono jego oferty, pomimo iż nie spełniała wymogów SIWZ. Przy ocenie ofert pod względem kryterium doświadczenia zawodowego oferta przedmiotowego wykonawcy uzyskała maksymalne ilości punktów pomimo, iż posiadał on krótsze doświadczenie zawodowe od innych wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne, zamawiający dokonał oceny ofert nie uwzględniając podatku VAT, co spowodowało, iż przyjęto ofertę droższą o 126 tys. zł od oferty najkorzystniejszej.

Ostatecznie Gmina nie realizowała przedmiotowej inwestycji, gdyż na mocy porozumienia Przedsiębiorstwo Gazownicze oddział w O. przejęło inwestycję (wraz z wyłonionym przez Gminę wykonawcą) jako inwestycje własną, natomiast Gmina przekazała Przedsiębiorstwu kwotę 524 tys. zł w formie opłaty przyłączeniowej. Stosownie do przepisów art. 7 ust. 4 ustawy Prawo energetyczne, przedsiębiorstwa dostarczające gaz pobierają opłatę od odbiorców za przyłącze do sieci na podstawie opłat określonych w przepisach. Stąd Gmina, jako odbiorca gazu mogła ponieść opłatę jedynie w odniesieniu do swoich nieruchomości.

Dokonanie opłaty przyłączeniowej przez Gminę w wysokości równej ustalonemu udziałowi w inwestycji należy uznać za bezzasadne.

W wyniku kontroli prawidłowości dokonywania wydatków związanych z wnoszeniem udziałów do spółek prawa handlowego stwierdzono w jednej z gmin bezpodstawne przekazanie środków na podwyższenie kapitału zakładowego spółki, w której gmina była jednym z udziałowców.

*Rada Miejska w P. podjęła uchwałę w sprawie wniesienia wkładu pieniężnego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (Oczyszczalnia Ścieków Sp. z o.o.) w wysokości 132 tys. zł, w której Gmina P. posiadała 35% udziałów o łącznej wartości 1 400 zł. Na podstawie wymienionej uchwały Rady Miejskiej, Zarząd Gminy reprezentujący Gminę na zgromadzeniu wspólników, przekazał część środków w wysokości 60 tys. zł, jako przedpłatę na poczet podwyższenia kapitału zakładowego i objęcia przez Gminę udziałów. Dopiero w dniu 27.05.2004 r. Zgromadzenie Wspólników Spółki podjęło uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego do kwoty 50 tys. zł, w której Gmina objęła udziały o wartości 18 tys. zł. Jak wynika z powyższych ustaleń kontroli, Spółka przez okres od 21.12.2001 r. do 27.05.2004 r. korzystała ze środków finansowych Gminy przekazanych jako przedpłata na podwyższenie kapitału zakładowego. Natomiast Zarząd Gminy (a następnie Burmistrz) posiadający ustawowe kompetencje do żądania zwołania nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników (art. 236 Kodeksu spółek handlowych) i żądania objęcia przez Gminę udziałów stosownie do uchwały Rady Miejskiej z dnia 21.08.2001 r., nie podejmował w tej sprawie żadnych działań. Ponadto już po podjęciu uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego i objęciu przez Gminę dodatkowych udziałów, nie dopełnił obowiązku w zakresie żądania rozliczenia różnicy środków finansowych w wysokości 43 800 zł wpłaconych na poczet podwyższenia kapitału zakładowego, co skutkowało pozostawieniem wymienionej kwoty do dyspozycji Spółki.*

*Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza do protokołu kontroli wynika, iż nadwyżka środków w wymienionej kwocie zarachowana została na poczet:*

- strat Spółki w 2001 r. w kwocie 2 600,00 zł,
- strat Spółki w 2002 r. w kwocie 32 376,66 zł,
- kapitału zakładowego w kwocie 9 023,36 zł.

*Wskazane rozliczenie pozostałej nadwyżki miało uzasadnienie jedynie do kwoty 2 800 zł, tj. do pokrycia strat za 2001 r. i 2002 r. do wysokości posiadanych udziałów. Zarachowanie na jej poczet strat w wyższych kwotach naruszało przepisy art. 177 Kodeksu spółek handlowych oraz ustaleń umowy Spółki, natomiast zaliczenie części środków na poczet kapitału zakładowego nie miało podstaw prawnych.*

Ogółem skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących wydatków majątkowych wyniosły 595 740 zł. Do rozliczenia we wnioskach pokontrolnych zalecono kwotę 535 740 zł.

W opisanych wyżej sprawach, w związku ze stwierdzeniem rażących naruszeń prawa noszących znamiona przestępstwa, związanych z dokonywaniem wydatków majątkowych, do prokuratury skierowane zostały zawiadomienia o działaniu na szkodę interesu gminy tj. o popełnienie czynu z art. 231 § 1 oraz art. 271 Kodeksu karnego.

W wyniku ujawnienia nieprawidłowości o charakterze naruszenia dyscypliny finansów publicznych do rzecznika finansów publicznych sporządzono zawiadomienia na 13 osób odpowiedzialnych za powyższe, w tym starostę, 4 burmistrzów i 2 wójtów.

### **3.3. Ocena dokonywania wydatków z punktu widzenia nadzoru**

Ocena dokonywania wydatków z punktu widzenia działalności nadzorczej Izby dotyczyła głównie legalności planowania wydatków w uchwałach budżetowych jst, w tym wydatków o charakterze dotacji. W 2005 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu zbadało w trybie nadzoru 23 uchwały organów stanowiących j.s.t. w sprawie określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych j.s.t. oraz 35 uchwał w sprawie zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych, stwierdzając w 6 przypadkach naruszenie prawa.

Stwierdzone przez Kolegium w 4 uchwałach nieprawidłowości uzasadniały orzeczenie o nieważności uchwały w części (3 przypadki) bądź w całości (1 przypadek).

Stwierdzone naruszenia prawa polegały na:

- ustaleniu przez radę gminy trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy na realizację zadań określonych w ustawie o systemie oświaty jedynie dla podmiotów niepublicznych niezaliczonych do sektora finansów publicznych co ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji na prowadzenie publicznych szkół podstawowych, co jest sprzeczne z art. 5 ust. 2 ustawy o systemie oświaty<sup>23</sup>,
- ograniczeniu limitu przyznawanej podmiotowi prowadzącemu niepubliczne przedszkole dotacji poprzez przyjęcie formuły „dotacja nie ulega zwiększeniu w ciągu roku, na który została przyznana, może jednak ulec zmianie w przypadku zmniejszenia liczby uczniów”, co narusza normę zawartą w art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którą powyższe dotacje przysługują na każdego ucznia,
- postanowieniu, że uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy jako akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Ponadto w dwóch przypadkach Kolegium badając uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji, stwierdziło naruszenia prawa o charakterze nieistotnym, polegające na:

- upoważnieniu wójta do dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty, co wykracza poza dyspozycje art. 118 ust. 2 pkt 2 ufp,
- przekroczeniu terminu dostosowania uchwały do wymogów zmienionej ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>24</sup> stanu prawnego.

#### 4. Wynik finansowy budżetów samorządowych

Różnica między dochodami a wydatkami stanowi nadwyżkę budżetową lub deficyt budżetowy. W tabeli przedstawiono wyniki wykonania budżetów przez j.s.t. poszczególnych kategorii, ilość jednostek, które wypracowały deficyt lub nadwyżkę budżetową oraz relacje osiągniętych wyników do dochodów.

Wyszczególnienie	Nadwyżka		Deficyt		Różnica między budżetami nadwyżkowymi a deficytowymi (2-4)	Stosunek nadwyżki do dochodów jest nadwyżkowych w %	Stosunek deficytu do dochodów deficytowych w %
	kwota tys. zł	liczba j.s.t.	kwota tys. zł	liczba j.s.t.			
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Ogółem j.s.t. w</b>	82 450	45	84 193	38	- 1 743	22,9	10,3
gminy	69 815	39	38 110	31	31 705	7,4	5,9
- miejskie	5 192	1	9 507	1	- 4 315	8,2	6,7
- miejsko- wiejskie	43 933	16	19 153	16	24 780	7,7	5,0
- wiejskie	20 690	24	9 450	12	11 240	6,7	7,5
miasto na prawach powiatu	-	-	1 783	1	- 1 783	-	0,5
powiaty	12 635	6	20 236	5	- 7 601	4,3	11,0
województwo	-	-	24 064	1	- 24 064	-	11,0

Jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego zamknęły rok 2005 łącznym deficytem w wysokości 1 743 tys. zł, który był niższy o 82,4% od deficytu ubiegłorocznego. Na uzyskany wynik rzutowała nadwyżka budżetowa wypracowana przez gminy w kwocie 31 705 tys. zł oraz niższe od planowanych deficyty w pozostałych kategoriach jednostek.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. DzU z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU nr 96, poz. 873 ze zm.).

Wśród gmin największą nadwyżkę wypracowały gminy miejsko-wiejskie. Budżet miast zamknął się deficytem, który w porównaniu do roku ubiegłego wzrósł o 95,9%. Na skutek zadłużania się powiatów nastąpił wzrost ich łącznego deficytu o 6 666 tys. zł.

#### 4.1. Źródła finansowania deficytu budżetowego

Ustawa o finansach publicznych wymienia źródła pokrycia deficytu jednostek samorządu terytorialnego, jako przychody ze:

- sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- kredytów,
- pożyczek,
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych,
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Strukturę źródeł pokrycia deficytu budżetowego w roku 2005 w podziale na poszczególne j.s.t. prezentuje poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Gminy		Miasto na prawach powiatu		Powiaty		Województwo samorządowe	
	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Przychody ogółem z tego:</b>	170 054	100,0	42 878	100,0	48 269	100,0	45 073	100,0
kredyty i pożyczki	85 632	50,3	14 450	33,7	7 681	15,9	38 911	86,3
spłata pożyczek udzielonych	18	0,0	0	0,0	4 634	9,6	1 450	3,2
nadwyżka z lat ubiegłych	20 904	12,3	8 546	19,9	8 087	16,8	0	0,0
papiery wartościowe	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
obligacje j.s.t.	1 700	1,0	7 800	18,2	17 100	35,4	0	0,0
prywatyzacja majątku j.s.t.	4 523	2,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
inne źródła	57 277	33,7	12 082	28,2	10 767	22,3	4 712	10,5

W przychodach jednostek samorządu terytorialnego znaczącą pozycję stanowiły kredyty i pożyczki; od 15,9% w powiatach do 86,3% w województwie. Było to także główne źródło finansowania deficytów. Pozostałą część środków uzyskano z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych oraz wolnych środków na rachunkach bankowych. W gminach i mieście na prawach powiatu wystąpiły pożyczki z tytułu prefinansowania<sup>25</sup>. W Opolu stanowiły one 24,3% ogólnej kwoty kredytów i pożyczek, a w gminach 9,5%.

Żadna z jednostek samorządowych nie wyemitowała papierów wartościowych w celu pokrycia deficytu budżetowego. Kwoty wyemitowanych obligacji wyniosły odpowiednio: 1 700 tys. zł w gminach, 7 800 tys. zł w Opolu oraz 17 100 tys. zł w powiatach. Województwo samorządowe nie korzystało z tej formy uzyskania dodatkowych środków.

#### 5. Zobowiązania

Ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia zobowiązań, choć wielokrotnie go używa. Definicje można odnaleźć w prawie cywilnym oraz w ustawie o rachunkowości<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Prefinansowanie - pożyczki udzielone Budżetu Państwa na finansowanie przejściowe zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (art. 6 ust. 1, pkt 5 ufp).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 z późn. zm).

Zobowiązaniem w prawie cywilnym nazywamy stosunek prawny, w którym jedna osoba (wierzyciel) może żądać od drugiej (dłużnik) świadczenia, a ta ostatnia powinna to świadczenie spełnić. Natomiast zgodnie z ustawą o rachunkowości zobowiązania to wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki.

Dynamikę i strukturę zobowiązań w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Stan 2004 r. tys. zł	Stan 2005 r. tys. zł	Dynamika % 3/2	Struktura %
1	2	3	4	5
<b>Zobowiązania</b>				
<b>Ogółem j.s.t. w tym:</b>	288 383	348 726	120,9	100,0
gminy w tym:	224 216	220 336	98,3	63,2
- miejskie	25 519	32 079	125,7	9,2
- miejsko- wiejskie	146 908	140 161	95,4	40,2
- wiejskie	51 789	48 096	92,9	13,8
miasto na prawach powiatu	13 592	31 522	231,9	9,0
powiaty	36 048	52 204	144,8	15,0
województwo	14 526	44 665	307,5	12,8

Wielkości zobowiązań w jednostkach samorządowych województwa opolskiego w 2005 r. przedstawia tabela poniżej.

Wyszczególnienie	z tego wobec:			
	zadłużenia ogółem	sektora finansów publicznych	banków komercyjnych	innych podmiotów
1	2	3	4	5
<b>ogółem j.s.t.</b>				
Zobowiązania	348 726	112 052	230 002	6 672
z tego:				
1. Papiery wartościowe	49 526	0	49 526	0
2. Kredyty i pożyczki	293 301	111 042	180 474	1 785
3. Wymagalne zobowiązania	5 899	1 010	2	4 887
<b>gminy</b>				
Zobowiązania wg tytułów dłużnych z tego:	220 336	93 636	120 059	6 641
1. Papiery wartościowe	16 626	0	16 626	0
2. Kredyty i pożyczki	197 900	92 682	103 433	1 785
3. Wymagalne zobowiązania	5 810	954	0	4 856
<b>miasto na prawach powiatu</b>				
Zobowiązania wg tytułów dłużnych z tego:	31 521	16 419	15 102	0
1. Papiery wartościowe	11 800	0	11 800	0
2. Kredyty i pożyczki	19 704	16 402	3 302	0
3. Wymagalne zobowiązania	17	17	0	0

powiaty				
Zobowiązania wg tytułów dłużnych z tego:	52 204	1 581	50 614	9
1. Papiery wartościowe	21 100	0	21 100	0
2. Kredyty i pożyczki	31 054	1 542	29 512	0
3. Wymagalne zobowiązania	50	39	2	9
województwo samorządowe				
Zobowiązania wg tytułów dłużnych z tego:	44 665	416	44 227	22
1. Papiery wartościowe	0	0	0	0
2. Kredyty i pożyczki	44 643	416	44 227	0
3. Wymagalne zobowiązania	22	0	0	22

Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego w stosunku do dochodów ogółem w 2005 r. oraz ilość jednostek w poszczególnych przedziałach zadłużenia prezentuje poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Liczba jednostek					
	ogółem	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%
1	2	3	4	5	6	7
<b>Ogółem j.s.t. w tym:</b>	<b>83</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
gminy	70	30	25	9	6	-
miasto na prawach powiatu	1	1	-	-	-	-
powiaty	11	7	2	-	1	1
województwo samorządowe	1	-	-	1	-	-

Na wielkość zobowiązań ciążących na samorządach miały wpływ następujące tytuły dłużne: kredyty i pożyczki, papiery wartościowe oraz zobowiązania wymagalne. Jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego zamknęły rok 2005 zadłużeniem w wysokości 348 726 tys. zł i była to kwota wyższa o 20,9% niż roku poprzednim. Wielkość zobowiązań spadła w gminach zarówno miejsko-wiejskich jak i wiejskich. W pozostałych jednostkach nastąpił wzrost zadłużenia – szczególnie wysoki w województwie samorządowym (o 207,5%). W żadnej z jednostek poziom zadłużenia określony stosunkiem kwoty zobowiązań do dochodów ogółem nie przekroczył 50%, najwięcej jednostek osiągnęło poziom zadłużenia poniżej 20% wspomnianej relacji.

### 5.1. Zobowiązania wymagalne

Przez zobowiązania wymagalne należy rozumieć wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem danego okresu sprawozdawczego, a nie są one przedawnione ani umorzone<sup>27</sup>. Ustawa o finansach publicznych<sup>28</sup> zalicza do zobowiązań wymagalnych zobowiązania:

- wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 19 sierpnia 2005 r. (DzU nr 170, poz. 1426).

<sup>28</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zobowiązań wymagalnych zmniejszyło się o 17,7% i wyniosło 5 899 tys. zł, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 4 289 tys. zł. Na kwotę zobowiązań wymagalnych złożyły się prawie w całości zobowiązania gmin – 5 809 tys. zł. Jedynie w powiatach wystąpiły zobowiązania wymagalne wobec banków komercyjnych. Zobowiązania w innych jednostkach dotyczyły sektora finansów publicznych.

## **5.2. Kredyty i pożyczki**

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu j.s.t.,
- finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach j.s.t.,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek może być zarówno długoterminowe<sup>29</sup> jak i krótkoterminowe. Zobowiązania j.s.t. województwa opolskiego z tytułu kredytów i pożyczek wyniosły 293 301 tys. zł i były wyższe od zadłużenia z roku poprzedniego o 15,8%. Kredyty i pożyczki długoterminowe stanowiły kwotę 252 758 tys. zł, a krótkoterminowe wyniosły 40 543 tys. zł. Najwięcej środków zewnętrznych pozyskały gminy miejsko-wiejskie - 119 917 tys. zł, natomiast najmniej gminy miejskie – 30 561 tys. zł. W porównaniu do roku ubiegłego największy wzrost zadłużenia wystąpił w województwie samorządowym (o 207,4%) oraz w mieście na prawach powiatu (o 105,4%), w gminach zadłużenie utrzymało się na poziomie z roku 2004, a w powiatach zmalało o 3,0%. Jednostki wszystkich szczebli samorządu zaciągały kredyty głównie w bankach komercyjnych na rynku krajowym, część środków pochodziła z pożyczek uzyskanych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Żadna z jednostek nie zaciągnęła zobowiązań pieniężnych wobec wierzycieli zagranicznych.

## **5.3 Wyniki kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań**

Zagadnienia związane z zaciąganiem zobowiązań w omawianym okresie zbadano w trakcie 21 kontroli kompleksowych gospodarki finansowej, 3 kontroli problemowych dotyczących zadłużenia j.s.t. oraz 1 kontroli doraźnej tym zakresie.

W analizowanym okresie zobowiązania kontrolowanych jednostek wynosiły 112 663, 5 tys. zł, co stanowiło 37% zobowiązań j.s.t. województwa opolskiego, z czego z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek 73 069,3 tys. zł.

Badaniem objęto m.in. terminowość regulowania płatności wynikających z zawartych umów dotyczących realizacji zadań bieżących (zakupów materiałów, usług, wykonywania remontów) i zadań długoterminowych (inwestycji) oraz dotyczących zaciągania kredytów, pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń, zagadnienia dotyczące przestrzegania zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz dotyczące ogólnego zadłużenia jednostek.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 14 jednostkach samorządu terytorialnego (w 9 gminach i w 4 powiatach) oraz w 4 jednostkach organizacyjnych tych jednostek dopuszczono się zwłoki w regulowaniu zobowiązań pieniężnych, co skutkowało w 3 przypadkach zapłatą karnych odsetek. Kwoty tych odsetek nie przekraczały jednak wielkości stanowiących podstawę do ponoszenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zaznaczyć należy, iż stosownie do obowiązującej obecnie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 16 ust. 2), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do niewykonania

---

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 19 sierpnia 2005 r. (DzU nr 170, poz. 1426) przez pojęcie „zadłużenie długoterminowe” rozumie się zadłużenie, którego pierwotny termin spłaty, czy też wykupu jest dłuższy niż rok.



zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął w skutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

W 4 jednostkach (w 2 gminach i 2 powiatach) kontrole ujawniły nieprawidłowości polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań przy zawieraniu umów na wykonanie prac remontowych i inwestycyjnych, na które w planie finansowym na dzień ich zawarcia nie zostały zabezpieczone wymagane środki pieniężne. W wymienionych jednostkach przekroczono zakres upoważnienia na łączną kwotę 293,8 tys. zł.

*W wyniku przeprowadzonej kontroli w Gminie D. ustalono, iż na dzień 31.12.2004 r. zachodziły przypadki zaciągania zobowiązań przekraczających granice kwot określonych zatwierdzonych w planie finansowym na łączną kwotę 141 420 zł, co naruszało przepisy art. 29 ust. 3 oraz art. 132 ufp. Wymienione zobowiązania wynikały w szczególności z zawartych umów na wykonanie prac remontowych w jednostkach oświatowych (wymiana wewnętrznej instalacji elektrycznej i wymiana okien) oraz na wykonanie remontów przepustów drogowych, na które nie przewidziano środków w planie finansowym. Ponadto ustalono, iż zobowiązania te celowo nie były ujmowane w ewidencji księgowej, co świadczyło o jej nierzetelnym prowadzeniu.*

*W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu Wójt i Skarbnik Gminy stwierdzili, że przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań spowodowane było nakazami Państwowej Straży Pożarnej i Nadzoru Budowlanego, w sprawie pilnej wymiany instalacji elektrycznej w szkołach, koniecznością wymiany przepustów, które stanowiły zagrożenie dla użytkowników dróg oraz potrzebą wymiany okien w szkole, z uwagi na zbliżający się sezon zimowy i konieczność utrzymania odpowiedniej temperatury.*

*W odniesieniu do nieujmowania dowodów księgowych dotyczących wymienionych zobowiązań w ewidencji księgowej ww. wyjaśniali, iż było to wynikiem braku środków w planie finansowym na pokrycie wydatków z tego tytułu, a ponadto z uwagi, iż program komputerowy podczas wprowadzania danych z tych dowodów do sprawozdań budżetowych wykazywał niezgodność z planem finansowym (przekroczenie planu).*

W związku z ujawnionymi w trakcie prowadzonych kontroli przypadkami przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań stanowiącymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 15 udfp) do rzecznika dyscypliny finansów publicznych skierowano zawiadomienia w tej sprawie, ponadto związku z nieprawidłowym ewidencjonowaniem zobowiązań do prokuratury skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynu noszącego znamiona przestępstwa z art. 77 ust. 1 ustawy o rachunkowości<sup>30</sup> (nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych).

W wyniku kontroli zagadnień dotyczących globalnego zadłużenia jednostek, w tym przestrzegania limitów określonych przepisami art. 113 i 114 ufp stwierdzono, iż w 2 gminach przekroczony został dopuszczalny wskaźnik 15% łącznej kwoty przypadającej do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami oraz poręczeń, do planowanych w danym roku dochodów budżetowych tych jednostek, czym naruszono art. 113 ufp.

*W Gminie B. plan dochodów ustalony uchwałą Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2003 r. wynosił 51 170 645 zł. Łączna kwota przypadająca do spłaty rat kredytów zaciągniętych w Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie oraz Banku Zachodnim WBK SA i pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim i Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska oraz Fundacji Rozwoju Śląska Opolskiego wraz z należnymi odsetkami od tych kredytów i pożyczek wynosiła 6 677 273 zł. Ponadto kontrolowana jednostka posiadała na dzień 31.01.2003 r. zobowiązanie z tytułu poręczenia dotyczącego zaciągniętej pożyczki przez Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi na kwotę 3 400 000 zł, z czego 1 474 750 zł stanowiła kwota ewentualnych spłat przypadająca w 2003 r. Łącznie przypadająca do spłaty w 2003 r. kwota rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami oraz kwota poręczeń wynosiła 8 152 023 zł, tj. 15,93% planowanych dochodów gminy na 2003 r.*

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.).

Przeprowadzone kontrole nie stwierdziły w żadnej z jednostek przekroczenia dopuszczalnego 60% wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 114 ufp. Jak z tego wynika, poza nielicznymi przypadkami w kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono poważniejszych nieprawidłowości w zakresie zaciągania zobowiązań.

#### 5.4. Wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej w zakresie zaciągania zobowiązań

Zadaniem regionalnych izb obrachunkowych z zakresu nadzoru jest badanie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego. W 2005 r. Kolegium zbadało 356 takich uchwał, z czego 14 zostało podjętych z naruszeniem prawa.

Wyniki badania nadzorczego przedmiotowych uchwał przedstawia poniższa tabela.

Temat	Nie stwierdzono naruszenia prawa	Nieistotne naruszenie prawa	Istotne naruszenie prawa	Nieważność w części	Nieważność w całości	Razem
Emitowanie obligacji	8	-	-	-	1	9
Udzielanie poręczeń majątkowych	22	1	-	-	5	28
Weksel <i>in blanco</i> – zabezpieczenie kredytu	3	-	-	-	-	3
Weksel <i>in blanco</i> – zabezpieczenie środków	66	1	-	-	-	67
Zaciąganie kredytów długoterminowych	208	1	-	1	3	213
Zaciąganie kredytów krótkoterminowych	16	1	-	-	-	17
Zobowiązań do realizacji określonych zadań	19	-	-	-	-	19
<b>Razem</b>	<b>342</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>356</b>

Nieprawidłowości stanowiące podstawę do orzeczenia o nieważności uchwał, stwierdzone przez Kolegium w uchwałach w sprawie zaciągania zobowiązań dotyczyły:

- podjęcia uchwały o emisji obligacji w sytuacji nieujęcia w budżecie przychodów z tego tytułu i wydatków na zadania, które mają być pokryte tymi przychodami, co naruszało art. 48 ust. 1 pkt 2 ufp,
- podjęcia decyzji o udzieleniu poręczenia przy jednoczesnym zaniechaniu zaplanowania w budżecie wydatków z tego tytułu, co stanowiło naruszenie art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. a ufp, w którym to przepisie ustawodawca nakazuje wyróżnić w ramach wydatków bieżących budżetu wydatki z tytułu poręczeń,
- udzielenia poręczenia pożyczki, pomimo nieokreślenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty poręczeń, co stoi w sprzeczności z treścią art. 52 ust. 1 ufp,
- określenia przez radę kwoty, czasu i celu poręczenia oraz podmiotu, któremu to poręczenie jest udzielane, po wcześniejszym ustaleniu wysokości poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym, co wykracza poza normę art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i usgm, bowiem cytowany przepis ustawy należy wiązać ściśle z wyłączną kompetencją rady do określenia jedynie maksymalnej wysokości poręczeń udzielanych przez burmistrza w roku budżetowym i nie może on stanowić podstawy prawnej podjętej uchwały,
- przywołania w podstawie prawnej przepisów niemających związku z rozstrzygnięciem zawartym w jej treści, co jest naruszeniem art. 876 Kodeksu cywilnego oraz art. 8 ustawy Prawo wekslowe,
- podjęcia przez radę decyzji o zaciągnięciu pożyczki w kwocie wyższej niż zaplanowany na zadanie wydatek w budżecie bądź na zadanie, które nie zostało zaplanowane w budżecie.

Zgodnie z treścią art. 48 ust. 1 pkt 2 ufp gmina może zaciągać kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach,

- udzielenia pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym – naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 92 pkt 3 w zw. z art. 129 ust. 1 ufp. Ponadto Kolegium wskazało nieprawidłowości o charakterze nieistotnego naruszenia prawa, które dotyczyły:
- rozbieżności pomiędzy przedmiotem uchwały (kredyt krótkoterminowy) na sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w budżecie, a podstawą prawną uchwały i okresem spłaty, co w istocie naruszało art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c usgm w zw. z art. 48 ust. 1 pkt 2 ufp,
- wskazania w uchwale, iż pożyczka zostanie spłacona z „uzyskanych w wyniku przeprowadzonej termomodernizacji oszczędności kosztów energii”, podczas gdy zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 usgm uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

Realizując działalność opiniodawczą dotyczącą zaciągania zobowiązań przez j.s.t. składy orzekające RIO, na wniosek organu wykonawczego j.s.t. wydają opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. W 2005 r. wydano 86 takich opinii, a szczegółowe wyniki przedstawia poniżej tabela.

Rodzaj opinii	Pożyczka	Kredyt	Obligacje	Razem
pozytywne	30	48	3	81
z uwagami	3	2	-	5
z zastrzeżeniami	-	-	-	-
negatywne	-	-	-	-
<b>Razem</b>	<b>33</b>	<b>50</b>	<b>3</b>	<b>86</b>

Jak z niej wynika, w efekcie prowadzonych czynności sprawdzających, nie stwierdzono takich stanów faktycznych, które stanowiłyby przesłankę do wydania opinii negatywnej.

Wnioski o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji, które złożyły trzy powiaty zostały zaopiniowane pozytywnie. Jednostki planowały wyemitować obligacje w latach 2005 - 2007 w dwóch lub w trzech kolejnych transzach. W dwóch przypadkach zdobyte środki przeznaczone na spłatę zobowiązań SP ZOZ-ów, natomiast jeden powiat planował przeznaczyć pieniądze na: modernizację infrastruktury drogowej, modernizację placówek oświatowych oraz domów pomocy społecznej, zakup sprzętu medycznego i modernizację szpitala powiatowego.

W sprawie możliwości spłaty pożyczek wydano 33 opinie, z czego 3 były z uwagami, a pozostałe pozytywne. Jednostki samorządu zaciągały zobowiązania w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na budowę kanalizacji, bądź inwestycje związane z termomodernizacją budynków. Składy orzekające w opiniach z uwagami wskazały w jednym przypadku przekroczenie limitu określonego w art. 113 ufp<sup>31</sup>,

Ponadto skład orzekający zwrócił uwagę na możliwość pogorszenia się sytuacji powiatu, grożącą nawet utratą płynności finansowej w momencie przejęcia stale powiększającego się długu SP ZOZ. W innej jednostce wystąpienie stanu wymagalności zobowiązań wynikających z udzielonych wcześniej poręczeń mogłoby spowodować naruszenie ustawowych wskaźników ograniczenia zadłużenia j.s.t.

W 2005 r. wydano 50 opinii w sprawie możliwości spłaty kredytu, z czego 2 były z uwagami, natomiast pozostałe opinie pozytywne. Jednostki samorządowe zaciągały głównie kredyty długoterminowe, w 5 przypadkach skierowane do RIO wnioski dotyczyły spłaty kredytów krótkoterminowych. Pozyskiwane środki były przeznaczane na wydatki nieznajdujące pokrycia w dochodach. Składy orzekające zwróciły uwagę, iż zaciąganie kredytu „na bieżące finansowanie

<sup>31</sup> Łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez j.s.t. poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez j.s.t., nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów j.s.t.

zaplanowanych w budżecie wydatków” oznacza, iż w jednostce występuje deficyt operacyjny polegający na braku pokrycia wydatków bieżących planowanym dochodem. Sytuacja taka może skutkować brakiem możliwości spłaty kredytu, bądź koniecznością zaciągnięcia nowego kredytu na spłatę obecnie zaciąganego.

Od wydanych opinii składów orzekających wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), zarządowi powiatu i województwa służyło odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Z możliwości odwołania od opinii nie skorzystała żadna jednostka.

## 5.5 Należności

Należności to zagwarantowane umową i obowiązującymi przepisami prawnymi uprawnienia jednostki do pobrania od kontrahenta ustalonej kwoty środków pieniężnych w czasie wyznaczonym umową, za wykonane przez jednostkę na rzecz kontrahenta dostawy, usługi lub innych świadczeń<sup>32</sup>. W stosunku do należności przepisy Kodeksu cywilnego posługują się natomiast pojęciem należnego bądź nienależnego świadczenia. Dynamikę i strukturę należności poszczególnych typów j.s.t. prezentuje poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Stan na 2004 r. tys. zł	Stan na 2005 r. tys. zł	Dynamika % 3/2	Struktura %
1	2	3	4	5
<b>Należności</b>				
<b>Ogółem j.s.t. w tym:</b>	<b>188 370</b>	<b>208 244</b>	<b>110,6</b>	<b>100,0</b>
- gminy w tym:	147 902	159 412	107,8	76,6
miejskie	32 628	40 265	123,4	19,4
miejsko- wiejskie	91 487	93 511	102,2	44,9
wiejskie	23 786	25 636	107,8	12,3
- miasto na prawach powiatu	27 702	33 605	121,3	16,1
- powiaty	11 545	10 418	90,2	5,0
- województwo	1 220	4 809	394,2	2,3

Należności ogółem wszystkich j.s.t. w stosunku do roku 2004 uległy zwiększeniu o 10,6%. Na ten wynik rzutował najwyższy (choć niewielki kwotowo) wzrost należności w województwie samorządowym (o 294,2%), co zostało spowodowane niespłaceniem przez jednostki ochrony zdrowia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jedynie w powiatach wystąpił spadek należności (o 9,8%).

Należności jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych stopni przedstawia tabela\*.

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	ogółem	w tym wobec :	
		sektora finansów publicznych	innych podmiotów
1	2	3	4
<b>ogółem j.s.t.</b>			
Należności (1+2) z tego:	208 244	12 496	195 748
1. Kredyty i pożyczki	12 666	10 549	2 117
2. Wymagalne należności	195 578	1 947	193 631

<sup>32</sup> M. Klimas, Encyklopedia rachunkowości, Poltext, Warszawa 1998 r.

<b>gminy</b>			
Należności (1+2) z tego:	159 412	1 816	157 596
1. Kredyty i pożyczki	544	0	544
2. Wymagalne należności	158 868	1 816	157 052
<b>miasto na prawach powiatu</b>			
Należności (1+2) z tego:	33 605	31	33 574
1. Kredyty i pożyczki	1 223	0	1 223
2. Wymagalne należności	32 382	31	32 351
<b>powiaty</b>			
Należności (1+2) z tego:	10 418	7 265	3 152
1. Kredyty i pożyczki	7 358	7 228	130
2. Wymagalne należności	3 060	38	3 022
<b>województwo</b>			
Należności (1+2) z tego:	4 809	3 383	1 426
1. Kredyty i pożyczki	3 541	3 321	220
2. Wymagalne należności	1 268	62	1 206

\* tabela uwzględnia dane dot. należności powyżej 1000 zł

Na ogólną wielkość należności składały się należności z tytułu i pożyczek – 12 666 tys. zł oraz należności wymagalne - 195 578 tys. zł.

Największe kwoty należności posiadały gminy - 159 412 tys. zł i były to głównie należności wymagalne – 158 868 tys. zł, na które przede wszystkim składały się niewyegzekwowane podatki. Jedynie w gminach wiejskich nie wystąpiły należności z tytułu kredytów i pożyczek. Inna sytuacja miała miejsce w powiatach, gdzie w ogólnej kwocie należności – 10 418 tys. zł dominowały należności (głównie od SP ZOZ) z tytułu udzielonych pożyczek - 7 358 tys. zł. Najniższa kwota należności wystąpiła w województwie samorządowym – 4 809 tys. zł, a składały się na nią przede wszystkim udzielone pożyczki jednostkom ochrony zdrowia.

## **6. Ocena realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego**

### **6.1. Ocena uprawnionych organów**

Przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 18 pkt 9 i 10 ustawy o samorządzie województwa stanowią, iż do wyłącznej właściwości organu stanowiącego należy rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu. Rada dokonuje oceny wykonania budżetu udzielając bądź nie udzielając absolutorium organowi wykonawczemu. Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli nad wykonaniem budżetu i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie.

Właściwym organem oceniającym wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest powołana przez radę komisja rewizyjna. Opiniuje ona wykonanie budżetu j.s.t. i występuje z wnioskiem (który podlega zaopiniowaniu przez RIO), do organu stanowiącego w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Komisja rewizyjna powinna ocenić wykonanie budżetu, a nie samo sprawozdanie z jego wykonania. Oceny należy dokonać po przeprowadzeniu kontroli finansowej wykonania budżetu w okresie roku budżetowego. Zgodnie z art. 47 ufp, kontrola finansowa obejmuje m.in. badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych. Komisja rewizyjna bierze pod uwagę także wyniki prac innych komisji organu stanowiącego oraz wyniki kontroli zewnętrznych.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wpłynęło 90 wniosków komisji rewizyjnych za 2005 rok, z czego 86 w sprawie udzielenia absolutorium, 1 w sprawie warunkowego udzielenia absolutorium oraz 3 w sprawie nieudzielenia absolutorium.

W pierwszym przypadku powodem wnioskowania przez komisję rewizyjną o nieudzielenie absolutorium było: niewykonanie planu dochodów i wydatków własnych, niewykonanie planu w zakresie wydatków inwestycyjnych (budowa kanalizacji) i opóźnienie w realizacji zadań inwestycyjnych wynikające z braku właściwego nadzoru inwestorskiego. W drugim przypadku komisja rewizyjna poddała w wątpliwość kwestie umarzania podatków niektórym podmiotom oraz niewykonania zadań wynikających z uchwał rady. W trzecim przypadku komisja podniosła problem niezrealizowania kilku zadań gospodarczych.

## 6.2. Realizacja budżetów w opiniach RIO

Stosownie do art. 13 pkt 5 urio do zadań izby należy między innymi wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województwa oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu. Opinie wydawane przez izbę nie mają charakteru wiążącego dla rady. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż są wydawane przez organ, który na bieżąco realizuje nadzór finansowy nad j.s.t., rada w każdym przypadku powinna mieć je na uwadze przy ocenie wykonania budżetu przez organ wykonawczy.

Negatywną opinię izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu j.s.t. organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty, nie później niż przed rozpatrzeniem absolutorium. O negatywnej opinii wydanej w sprawie wykonania budżetu, stosownie do art. 21 ust. 1 urio, prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zbiorcze wyniki opiniowania sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t. za 2005 r. przedstawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	Pozytywne		Z uwagami lub zastrzeżeniami		Negatywne		Razem	
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%
gminy, w tym:	66	93,0	5	7,0	0	-	71	100,0
miasto Opole	1	100,0	0	-	0	-	1	100,0
powiaty	10	90,9	1	9,1	0	-	11	100,0
województwo	1	100,0	0	-	0	-	1	100,0
związki	6	75,0	1	12,5	1	12,5	8	100,0
<b>Razem</b>	<b>83</b>	<b>91,2</b>	<b>7</b>	<b>7,7</b>	<b>1</b>	<b>1,1</b>	<b>91</b>	<b>100,0</b>

Na 91 wydanych opiniach, 83 to opinie pozytywne (91,2%). Uwagi lub zastrzeżenia zawarto w 7 opiniach (7,7%), natomiast jedną negatywną opinię wydano o sprawozdaniu z wykonania budżetu związku gmin. Dla porównania w roku 2005 było 79 opinii pozytywnych, 12 z uwagami lub zastrzeżeniami, a opinii negatywnej nie wydano.

Zawarte w opiniach składów orzekających uwagi i zastrzeżenia dotyczyły różnych zagadnień:

- wielkość obciążenia budżetu powiatu spłatą rat i odsetek od wyemitowanych papierów wartościowych i zaciągniętych kredytów i pożyczek, przy uwzględnieniu kwoty dokonanej spłaty kredytu poręczonego SP ZOZ w likwidacji, wyniosła 15,53% planowanych na 2005 r. dochodów budżetu, co naruszyło normę prawną określoną w art. 169 ust. 1 ufp<sup>33</sup>,
- załączniki sprawozdania dotyczące wykonania planu dochodów i wydatków zawierały rozbieżne dane,
- w zakładzie budżetowym ujemny stan środków obrotowych na dzień 31 grudnia 2005 r. wskazywał na brak możliwości pokrywania przez zakład kosztów działalności z przychodów własnych, co nie znajdowało uzasadnienia w dyspozycji art. 19 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- gmina poniosła koszty postępowania sądowego i zapłaciła odsetki za zwłokę na skutek niewykonania zobowiązania finansowego oraz bezpodstawnego pobrania świadczenia z

<sup>33</sup> Patrz przypis nr 31

gwarancji należytego wykonania umowy na realizację zadania inwestycyjnego. Powyższe było niezgodne z art. 35 ust. 3 pkt 1 ufp. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Ponadto niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może wyczerpać przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>34</sup>,

- stan zobowiązań wymagalnych gminy był wysoki, co świadczyło o występujących trudnościach w utrzymaniu bieżącej płynności finansowej i zdaniem składu orzekającego naruszało zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych ujęte w:
  - art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 ufp, zgodnie z którym, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
  - art. 189 ust. 1 w zw. z art. 138 pkt 2 ufp, zgodnie z którym, pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i opracowanym harmonogramem realizacji dochodów i wydatków budżetu,
- wydatki budżetu związku ograniczały się tylko do wydatków związanych z administrowaniem (wynagrodzenia i pochodne, pozostałe wydatki bieżące, wydatki inwestycyjne dot. zakupu komputerów), a sprawozdanie zarządu nie wskazywało, czy prowadzono działania związane z zakresem działalności związku. Zdaniem składu orzekającego świadczyło to o braku przejawów realizacji w 2005 r. zadań związku i uchybiało dyspozycji art. 35 ust. 3 pkt 1 ufp.

Przyczyną wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu związku gmin było stwierdzenie przez skład orzekający całego szeregu nieprawidłowości, i tak:

- sprawozdanie przedłożono do izby w dniu 26 kwietnia, z rażącym naruszeniem terminu określonego art. 199 ust. 2 ufp,
- wraz ze sprawozdaniem opisowym nie przedłożono sprawozdań budżetowych, których obowiązek sporządzenia wynika z art. 15 ust. 1 ufp, co uniemożliwiało weryfikację wielkości planu i wykonania dochodów oraz wydatków, a także określenie poziomu należności i zobowiązań związku,
- w części sprawozdania dotyczącej wielkości deficytu wykazano, iż plan wydatków jest sfinansowany przychodem z tytułu nadwyżki budżetowej, który jednak nie został ujęty w treści uchwały budżetowej. Powyższe naruszało art. 109 ust. 3 ufp, zgodnie z którym, uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej j.s.t.,
- dokonano rozdysponowania rezerwy ogólnej bez stosownej uchwały zmieniającej budżet (do tutejszej Izby nie przedłożono uchwały w sprawie zmian w budżecie związku, której treść stanowiłaby o rozdysponowaniu rezerwy). Działanie to było niezgodne z art. 189 ust. 1 w zw. z art. 138 pkt 3 ufp, który mówi, iż dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. Powyższe wskazywało również na przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 udfp, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia,
- wyszczególnione w treści sprawozdania zobowiązania ujęte m.in. w § 4010 „Wynagrodzenia”, § 4110 „Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne”, § 4120 „Składki na Fundusz Pracy” wskazywały na przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone art. 14 udfp, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych:
  1. składek na ubezpieczenia społeczne,
  2. składek na ubezpieczenie zdrowotne,
  3. składek na Fundusz Pracy,
  4. składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU nr 14, poz. 114 z 2005 r. ze zm.) dalej **udfp**.

5. wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia lub z przekroczeniem terminu zapłaty,
- w trakcie roku budżetowego związek utracił możliwości bieżącego finansowania zadań budżetowych (wykonane dochody były niższe niż wydatki i zobowiązania), co wskazywało na naruszenie podstawowych zasad gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych wyrażonych w art. 35 ust. 3 oraz art. 138 pkt 2 i 3 ufp., Zarząd Związku zaniechał ogólnego nadzoru nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków oraz przychodów budżetu związku, do czego był zobligowany dyspozycją art. 187 ust. 1 ufp.

Od opinii wydanych przez składy orzekające nie wniesiono żadnego odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

### **6.3. Weryfikacja przez RIO wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium**

Stosownie do art. 13 pkt 8 urio Izba wydaje opinie o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium oraz w sprawie uchwały rady gminy o nieudzielenie wójtowi absolutorium.

Obowiązek zaopiniowania przez komisję rewizyjną wykonania przez organ wykonawczy budżetu i wystąpienia do rady z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium wynika z przepisów ustaw ustrojowych<sup>35</sup>.

Zgodnie z art. 13 pkt 8 urio, składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu opiniowały wnioski komisji rewizyjnych rad gmin, powiatów oraz sejmiku województwa i zgromadzeń związków gmin województwa opolskiego w sprawie absolutorium za 2005 r. Złożone wnioski w 86 przypadkach dotyczyły udzielenia, a w 3 nieudzielenia absolutorium. Skład orzekający zaopiniował również wniosek komisji rewizyjnej zgromadzenia związku w sprawie warunkowego udzielenia absolutorium. Wniosek ten przedłożono do tutejszej Izby w dniu podjęcia przez zgromadzenie związku uchwały w sprawie absolutorium.

Wyniki opiniowania w poszczególnych typach j.s.t. przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Pozytywne		Z uwagami lub zastrzeżeniami		Negatywne		Razem	
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%
Gminy, w tym:	62	87,3	9	12,7	0	-	71	100
miasto Opole	1	100,0	0	-	0	-	1	100
powiaty	11	100,0	0	-	0	-	11	100
województwo	1	100,0	0	-	0	-	1	100
związki*	6	85,7	0	-	1	14,3	7	100
<b>Razem</b>	<b>80</b>	<b>88,9</b>	<b>9</b>	<b>10,0</b>	<b>1</b>	<b>1,1</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

\*jeden związek nie ma komisji rewizyjnej

Składy orzekające wydały 80 opinii pozytywnych (88,9%), 9 opinii z uwagami i zastrzeżeniami (10,0%) i jedną opinię negatywną. Nieprawidłowości stwierdzono we wnioskach komisji rewizyjnych rad gmin oraz jednego związku.

<sup>35</sup> Art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.



W oparciu o analizę przedłożonych dokumentów, składy orzekające wskazywały na następujące nieprawidłowości we wnioskach komisji rewizyjnych rad gmin o **udzielenie absolutorium**:

- wniosek sformułowano na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu, jedynie w oparciu o analizę stopnia realizacji uchwały budżetowej, uzupełnionej wyjaśnieniami skarbnika i sekretarza,
- czynności kontrolne dokonane przez komisję rewizyjną obejmowały jedynie wykorzystanie środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi,
- materiały źródłowe przedłożone do tutejszej Izby nie dokumentowały przebiegu postępowania kontrolnego zgodnie z kryteriami przyjętymi w statucie gminy,
- postępowanie komisji rewizyjnej przy ocenie działalności burmistrza było niezgodnie z zapisem statutu mówiącym, iż „*postępowanie kontrolne przeprowadza się w sposób umożliwiający bezstronne i rzetelne ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności kontrolowanego podmiotu, rzetelne jego udokumentowanie i ocenę kontrolowanej działalności*”, gdyż:
  - wniesiono zastrzeżenia do niektórych wydatków - skład orzekający na podstawie zgromadzonej dokumentacji nie mógł zidentyfikować wydatków budzących zastrzeżenia komisji,
  - stwierdzono, że „nie zostały wykorzystane wszystkie możliwości, by wykonać budżet po stronie wydatków, a to w celu niepowtarzania co roku tych samych błędów, gdzie nadwyżka budżetowa jest skutkiem niewykorzystanych środków” - zdaniem składu orzekającego komisja nie skonkretyzowała katalogu „niewykorzystanych możliwości” oraz nie poddała analizie przyczyn i okoliczności, które uzasadniały użycie kontekstu „błędu” w świetle wielkości nadwyżki budżetowej,
- brak było jednoznacznej oceny pozytywnej lub negatywnej wykonania budżetu (wniosek 7 osobowej komisji rewizyjnej podjęto przy dwóch głosach „za”, jednym „przeciw” i czterech „wstrzymujących się”), co budziło uwagi odnośnie stopnia wnikliwości ustaleń poczynionych przez członków komisji rewizyjnej,
- nieprawidłowe były ustalenia komisji rewizyjnej, która dokonując porównania sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-PDP, Rb-50 ze sprawozdaniem opisowym stwierdziła wzajemne powiązanie danych. Skład orzekający zauważył, iż w sprawozdaniu z wykonania budżetu wystąpiły rozbieżności dotyczące wykonania dochodów i planu wydatków,
- ustalenia komisji dokonano podczas jednego posiedzenia, a postępowanie kontrolne przy dużej skali zagrożeń działalności gminy było niewystarczająco wnikliwie,
- oceniając wykonanie budżetu gminy komisja rewizyjna nie stwierdziła przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych, podczas gdy z protokołu kontroli przeprowadzonej przez tutejszą Izbę wynikało, że nie wykonano zobowiązania finansowego za realizację zadania inwestycyjnego oraz bezpodstawnie pobrano świadczenia z gwarancji należytego wykonania umowy, czego skutkiem było zapłacenie odsetek za zwłokę oraz kosztów procesowych i egzekucyjnych. Powyższe mogło wyczerpać przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 udfp - naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat.

Natomiast uwagi i zastrzeżenia do opiniowania wniosków komisji rewizyjnych rad gmin o **nieudzielenie absolutorium** (trzy przypadki) dotyczyły:

- sformułowania wniosku jedynie na podstawie analizy danych zawartych w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy i dodatkowych wyjaśnień burmistrza i skarbnika,
- przyjęcia za podstawę wniosku kwestii niezwiązanych z wykonaniem budżetu za 2005 r. (spór gminy ze spółką, niewykorzystanie urlopów przez pracowników gminnych jednostek organizacyjnych, zaniedbań w zakresie utrzymania i konserwacji rowów melioracyjnych),
- podjęcia wniosku o nieudzielenie absolutorium bez zapoznania się z opiniami stałych komisji rady miejskiej dotyczącymi wykonania budżetu, co było niezgodnie z zapisami statutu.

Opiniując wniosek komisji rewizyjnej zgromadzenia związku o **warunkowe udzielenie absolutorium** skład orzekający wskazał na następujące nieprawidłowości:

- komisja rewizyjna zaopiniowała negatywnie wykonanie budżetu przez zarząd związku i wniosła o udzielenie absolutorium zarządowi z uwagami, co nie znajdowało uzasadnienia w dyspozycji art. 18a ust. 3 usgm, zgodnie z którą, komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium,
- komisja rewizyjna uznała, iż negatywna ocena wykonania budżetu za 2005 r. umożliwia wnioskowanie o warunkowe udzielenie absolutorium zarządowi z tytułu niewykonania budżetu za 2005 r. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, brak jest podstaw do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie absolutorium z tytułu niewykonania budżetu,
- komisja rewizyjna dokonała analizy dokumentów finansowych i sprawozdań m.in. w zakresie zgodności z wielkościami ujętymi w sprawozdaniach budżetowych, Rb-27S, Rb-28S, Rb-NDS, Rb-Z, Rb-N, sporządzonych za okres od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2005 r. Przedmiotowe sprawozdania nie zostały przedłożone do tutejszej Izby, w związku z czym skład orzekający nie mógł dokonać oceny ustaleń komisji rewizyjnej,
- nie przedłożono uchwał zgromadzenia związku określających skład osobowy komisji rewizyjnej,
- wniosek komisji rewizyjnej przedłożono do tutejszej Izby w dniu podjęcia przez zgromadzenie związku uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, co zdaniem składu orzekającego posiadało cechy działania w celu obejścia przepisów prawnych, gdyż uniemożliwiało zapoznanie się zgromadzenia związku z opinią składu orzekającego wydaną na podstawie art. 13 pkt 8 urio oraz art. 18a ust. 3 i art. 73a ust. 1 usgm.

Po zakończeniu opiniowania wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium, stosownie do art. 13 pkt 8 urio, skład orzekający w jednym przypadku wydał opinię w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium burmistrzowi. Uchwałę rady podjęto bezwzględnią większością głosów ustawowego składu rady, z zachowaniem procedury postępowania w sprawie absolutorium, wobec czego opinia składu orzekającego nie zawierała uwag.

Do wydanych opinii składów orzekających nie wniesiono odwołań.

#### **6.4. Nadzór RIO nad uchwałami absolutorijnymi**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu zbadała w trybie nadzoru 89 uchwał organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium za 2005 r. Zauważyć należy, iż dwie j.s.t. nie podjęły uchwał w sprawie udzielenie bądź nieudzielania absolutorium organowi wykonawczemu. Powyższy stan był wynikiem niezyskania odpowiedniej większości głosów przez wniosek komisji rewizyjnej, który został poddany pod głosowanie. W takich przypadkach uznano, iż rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia lub nieudzielania absolutorium nie zapadło.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu badając w trybie nadzoru uchwały w sprawie absolutorium, jedynie w dwóch przypadkach stwierdziło, iż uchwały te zostały podjęte z naruszeniem przepisów ustawowych i orzekło o ich nieważności.

W pierwszym przypadku uchwałę w sprawie nieudzielania absolutorium podjęto w sytuacji gdy wniosek komisji rewizyjnej o nieudzielanie absolutorium nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. W tym przypadku, organ stanowiący uznał, iż absolutorium za 2005 r. dla burmistrza zostało udzielone. W tym stanie faktycznym Kolegium stwierdziło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 a ust. 2 usgm.

W drugim przypadku, uchwała w sprawie udzielenia absolutorium została podjęta bez uprzedniego zapoznania organu stanowiącego z negatywną opinią Izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty. Powyższe zaniechanie pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 3 urio w związku z art. 73 a ust. 1 usgm.

## **Podsumowanie**

Przedstawione w Raporcie stany faktyczne związane z realizacją budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego i działalnością RIO w Opolu, dotyczą głównie kwestii naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Treść Raportu determinowana jest bowiem przez zakres uprawnień i obowiązków regionalnych izb obrachunkowych, które jako organy nadzoru i kontroli dokonują oceny gospodarki finansowej samorządu według kryterium legalności a nie celowości i gospodarności. Wynika to z zagwarantowanej konstytucyjnie zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

RIO jako organ kontroli i nadzoru, wpływa na gospodarkę samorządu terytorialnego zarówno na etapie planowania budżetów samorządowych, jak i w czasie ich realizacji, przy czym, na tym pierwszym dominuje działalność nadzorcza i opiniodawcza, a na drugim działalność kontrolna. Na etapie planowania budżetów, nadzór rio sprowadza się do oceny legalności działalności uchwałodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego. Przy wskaźniku uchwał bez naruszenia prawa - 96,7%, ocenę tę uznać należy za pozytywną. Podkreślić należy, iż omawiany wskaźnik, z niewielkim wahaniem, utrzymuje się w naszym województwie już od wielu lat.

Uwagę zwraca prewencyjny charakter działalności opiniodawczej Izby. O ile w projektach budżetów stwierdzono liczne uchybienia, co skutkowało wydaniem 32% opinii z uwagami i zastrzeżeniami, o tyle jedynie w 3,3% uchwał budżetowych stwierdzono naruszenia prawa. Nie było też konieczności orzekania o nieważności uchwał, a tym samym ustalania przez Izbę budżetów bądź ich części, bowiem jednostki samorządu terytorialnego usunęły wskazane nieprawidłowości we własnym zakresie.

Dokonywana przez Izbę ocena legalności uchwał, ma szczególne znaczenie w odniesieniu do uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, jako aktów prawa miejscowego dotyczących bezpośrednio danej społeczności lokalnej. Dlatego podkreślić należy wyraźny spadek ilości uchwał tego rodzaju kwestionowanych przez Izbę z 6,1% w roku 2004 do 3,2% w roku 2005.

Tej pozytywnej tendencji nie można odnieść do realizacji przez gminy dochodów podatkowych, gdzie w wyniku kontroli stwierdzono liczne nieprawidłowości w ich ustalaniu i poborze, skutkujące uszczupleniem budżetów kontrolowanych jednostek o łączną kwotę 1 238 tys. zł. Podobnie wiele zastrzeżeń dotyczyło realizacji dochodów majątkowych osiąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z gospodarowaniem mieniem komunalnym. W ponad 62% kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości będące podstawą do postawienia zarzutu niezachowania szczególnej staranności przy gospodarowaniu mieniem komunalnym.

Kontrola strony wydatkowej budżetów, wykonywana w jednostkach przez inspektorów kontroli wskazuje, iż w tym obszarze jest stwierdzanych najwięcej nieprawidłowości. Tak też było w roku 2005, w odniesieniu zarówno do wydatków bieżących jak i majątkowych. Analiza wyników kontroli realizacji wydatków bieżących potwierdza, iż najbardziej zagrożonymi obszarami działalności jednostek samorządu terytorialnego, pod względem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, było udzielanie dotacji i wynagrodzenia pracownicze.

W przypadku wykonywania wydatków majątkowych, czyli w istocie realizacji zadań inwestycyjnych, dominowały nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Ustalenia z tego obszaru kontroli skutkowały złożeniem zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez 13 osób i sporządzeniu 3-ch zawiadomień do organów ścigania na okoliczność wystąpienia przesłanek popełnienia przestępstwa.

W wyniku działalności kontrolnej Izby, w roku 2005 stwierdzono 901 różnego rodzaju nieprawidłowości. Skutki finansowe niektórych z nich oszacowano na łączną kwotę 2 017 tys. zł. Powyższe było podstawą do sformułowania 267 wniosków do realizacji, zawartych w 30 wystąpieniach pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych oraz 20 zawiadomień do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wskazujących 31 przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także 5 zawiadomień organów ścigania.

*W tym miejscu należy podkreślić, iż dane o których mowa, dotyczą kontroli całej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego za 2004 r. i pierwszej połowy roku 2005, wykonywanej w ramach kontroli kompleksowych w 2005 roku, a nie samej realizacji budżetów w tym roku.*

*Ocena realizacji budżetów samorządowych w roku 2005 należy do uprawnionych organów, tj. rad gmin, powiatów i sejmiku i ich komisji rewizyjnych, a także jest dokonywana przez RIO w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów i weryfikację uchwał absolutoryjnych i wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium. Jednakże podkreślić należy, iż przedmiotem opinii RIO były jedynie roczne sprawozdania z wykonania budżetu, czego nie można utożsamiać z oceną wykonania budżetu. Opinie o sprawozdaniach w 91% były pozytywne, co świadczy o tym, iż Izba analizując powyższe dokumenty, w zdecydowanej ich większości nie dopatrzyła się nieprawidłowości.*

*Podjęcie 86 wniosków komisji rewizyjnych o udzielenie absolutorium organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego i tylko trzech o nieudzielenie, upoważnienia do stwierdzenia, iż generalnie, realizacja budżetów przez samorządy terytorialne województwa opolskiego w roku 2005 oceniona została pozytywnie. Potwierdza to również tylko jedna uchwała podjęta w sprawie nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonywania budżetu.*

*Podstawowymi parametrami charakteryzującymi realizację budżetu jednostki samorządu terytorialnego. są kwoty wykonanych dochodów, wydatków, zobowiązań i należności oraz osiągnięty wynik w postaci nadwyżki lub deficytu budżetowego.*

*Korzystna koniunktura gospodarcza, przy stabilnych zasadach finansowania samorządu terytorialnego, pozwoliła jednostkom samorządu terytorialnego województwa opolskiego uzyskać wzrost łącznych dochodów o 15,1%, przy wskaźniku inflacji 2,1%. Największy wzrost dochodów o 34,5% odnotowano w województwie samorządowym, mniejszy w gminach o 15,3%, mieście na prawach powiatu o 12,5%, a najniższy w powiatach o 9,2%. W analizowanym roku, podobnie jak w roku 2004 r., miasto na prawach powiatu oraz powiaty zrealizowały dochody ponad ustalony plan, odpowiednio o 3,3% i o 0,9%. Dochody poniżej planu wykonały gminy - 99,0% i województwo samorządowe - 93,8%.*

*Uzyskany wzrost dochodów został przeznaczony przede wszystkim na wzrost wydatków inwestycyjnych, który wyniósł: w województwie samorządowym 132,9%, w powiatach 15,8%, w mieście na prawach powiatu 85,4% i w gminach 16,1%.*

*Dochody zostały zrealizowane w kwocie 2 674 906 tys. zł, a wydatki w wysokości 2 676 649 tys. zł. Różnicę tych kwot stanowił deficyt budżetowy – 1 743 tys. zł, który był znikomym w relacji do osiągniętych dochodów i stanowił 17,6% deficytu ubiegłorocznego. Na ogólny wynik wykonania budżetów rzutowała nadwyżka budżetowa wypracowana przez gminy w kwocie 31 705 tys. zł. Jednym ze źródeł pokrycia deficytu budżetowego są kredyty i pożyczki, którymi finansowano deficyt budżetowy; w województwie samorządowym w 86,3%, w powiatach w 15,9% w Opolu w 33,7 % i w gminach w 50,3%.*

*Jednostki samorządu terytorialnego zamknęły rok 2005 zadłużeniem w wysokości 348 726 tys. zł, które było wyższe od ubiegłorocznego o 20,9%. Określony przez ustawodawcę poziom zadłużenia, którego przekroczenie powoduje wdrożenia procedur ostrożnościowych nie wystąpił w żadnej jednostce. Jednakże zagrożenia dla stabilności finansów niektórych jednostek samorządu terytorialnego mogą pojawić się na skutek nadmiernego obciążenia własnych budżetów, bądź obowiązku przejęcia zobowiązań likwidowanych jednostek prowadzonych przez samorząd.*

*Wykonanie budżetów za 2005 r. pozwala na stwierdzenie, że jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego są w dobrej kondycji finansowej, której utrzymanie wymaga od organów samorządu podejmowania rozsądnych decyzji oraz kontroli i monitorowania strony dochodowej i wydatkowej budżetów.*