

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPATRAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr kontroli P/04/024

Nr ewid. 55/2005/P/04/024/KAP

Informacja

**o wynikach kontroli powiązania budżetów
jednostek samorządu terytorialnego z budżetem
państwa w 2004 r.**

Misją: *Najwyższej Izby kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

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

Informacja o wynikach kontroli powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2004 r.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz
.... maja 2005 r.

Zatwierdzam:

Krzysztof Szwedowski

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
.24.. maja 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel/fax: 0-prefix-22-825-44-81

www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego.....	12
2.4. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. Ważniejsze wyniki kontroli	18
3.1. Stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności.....	18
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	31
3.3. Zbiorcze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	35
3.3.1. Dochody samorządów województw	39
3.3.2. Wydatki samorządów województw	40
3.3.3. Dochody powiatów	42
3.3.4. Wydatki powiatów	43
3.3.5. Dochody miast na prawach powiatu	45
3.3.6. Wydatki miast na prawach powiatu	46
3.3.7. Dochody gmin.....	48
3.3.8. Wydatki gmin.....	49
3.4. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego	51
3.5. Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego.....	56
3.5.1. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez samorządy województw	66
3.5.2. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez powiaty	74
3.5.3. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez miasta na prawach powiatu.....	84
3.5.4. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez gminy	90
3.6. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego ponoszone ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności oraz ze środków pochodzących z pożyczek na prefinansowanie	95
4. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	101
5. Załączniki.....	103

1. Wprowadzenie

Numer kontroli: P/04/024

Temat kontroli: „Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2004 r.”

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

Kontrolą objęto okres 2004 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości działań jednostek administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania, przekazywania oraz wykorzystania środków pochodzących z dotacji celowych z budżetu państwa, z subwencji oraz środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, a także środków na prefinansowanie programów i projektów finansowanych z tych funduszy. W szczególności ocenie poddano zgodność podejmowanych działań z przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych² (zwanej dalej ustawą o finansach publicznych), ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³ (zwanej dalej ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) i innymi przepisami regulującymi zasady gospodarowania środkami budżetowymi.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował w szczególności:

- wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych otrzymanych na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej oraz zadania własne,
- pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego należnych budżetowi państwa,

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

² Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

³ Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

- zasilanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego subwencją ogólną oraz dokonywanie wpłat na część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej,
- wykorzystywanie środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także środków przeznaczonych na prefinansowanie programów i projektów realizowanych z tych środków.

Kontrolą, w okresie od 13 grudnia 2004 r. do 18 kwietnia 2005 r., objęto ogółem 168 jednostek, w tym: 133 urzędy jednostek samorządu terytorialnego (16 urzędów marszałkowskich, 28 starostw powiatowych, 15 urzędów miast na prawach powiatu i 74 urzędy gmin niebędące miastami na prawach powiatu) oraz 35 jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które bezpośrednio realizowały zadania finansowane ze środków transferowanych do jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa.

Wykaz skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego stanowi załącznik nr 2 do niniejszej informacji. W niniejszej informacji wykorzystano ponadto wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. przeprowadzonej przez Departament Administracji Publicznej i Departament Budżetu i Finansów NIK w Ministerstwie Finansów oraz kontroli przeprowadzonych w urzędach wojewódzkich przez delegatury NIK.

Kontrola w organach administracji rządowej przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a kontrola w urzędach jednostek samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Informacje dotyczące łącznych kwot dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wszystkich poziomów, a także wyników ich budżetów i wielkości zadłużenia, zostały przedstawione na podstawie zbiorczych danych sprawozdawczych tych jednostek, opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Przedstawione w informacji zbiorcze dane dotyczące wielkości kwot dotacji i subwencji przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa, pochodzą ze sprawozdań budżetowych dysponentów części budżetu państwa, przekazujących te środki jednostkom samorządu terytorialnego i zostały pozyskane z Ministerstwa Finansów.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działania podejmowane przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r. w zakresie pozyskiwania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w realizacji dochodów wystąpiły głównie w powiatach i miastach na prawach powiatu, które to jednostki realizują najwyższe kwotowo dochody należne Skarbowi Państwa, i polegały na niskiej skuteczności działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z opłatami.

Pozytywnie z uchybieniami natomiast NIK ocenia wykonanie przez ww. jednostki wydatków ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa. Stwierdzone nieliczne uchybienia dotyczyły głównie niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków oraz naruszania przepisów o zamówieniach publicznych.

NIK ocenia, że Minister Finansów oraz wojewodowie terminowo przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego środki z subwencji i dotacji na realizację przez te jednostki zadań zleconych i własnych oraz na podstawie porozumień, które zapewniały tym jednostkom możliwość bieżącego wykonywania zadań. Jednakże wysokość niektórych z przekazywanych dotacji, zwłaszcza na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, nie zawsze zapewniała możliwość pełnego ich sfinansowania, co powodowało konieczność dofinansowania ich realizacji ze środków własnych jednostek samorządowych. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny wskazuje na negatywne zjawisko, jakim jest znaczne zwiększanie środkami z rezerwy celowej budżetu państwa wielkości przekazywanych samorządom dotacji w ciągu roku budżetowego. W ocenie NIK praktyka taka wpływa niekorzystnie na realne planowanie przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości dochodów z tego tytułu.

W efekcie przeprowadzonej kontroli NIK w jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 91.461,9 tys. zł⁴. Największy udział w powyższych nieprawidłowościach stanowiły uszczuplenia środków publicznych – 38.577,5 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 28.082,0 tys. zł,

⁴ Dane statystyczne o wynikach kontroli podano według stanu na dzień 16 maja 2005 r.

kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 3.286,3 tys. zł oraz kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo i nierzetelnie – 2.716,7 tys. zł. Korzyści finansowe kontroli NIK wyniosły łącznie 4.861,3 tys. zł⁵.

Stwierdzone we wszystkich rodzajach kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego uchybienia i nieprawidłowości polegały głównie na działaniach niezgodnych z prawem, między innymi na:

- nieopracowaniu projektów planów finansowych obejmujących dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej lub nieprzekazaniu do podległych jednostek informacji o kwotach tych dochodów [str. 76, 85, 90],
- nieprzekazaniu planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej właściwemu wojewodzie [str. 67, 76, 85, 90],
- nieterminowym przekazywaniu do budżetu państwa pobranych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej [str. 68, 76, 85, 91],
- braku działań windykacyjnych, bądź niewystarczającej ich skuteczności w stosunku do podmiotów zalegających z opłatami oraz niedochodzeniu w postępowaniu sądowym lub upadłościowym należnych budżetowi państwa dochodów [str. 69 - 70, 78 - 79, 69 - 86].

Ponadto stwierdzono przypadki niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także przypadki opóźnień w przekazywaniu dotacji podległym jednostkom wykonującym finansowane dotacjami zadania [str. 74, 83, 83].

W trakcie kontroli NIK ustaliła, że przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych środkami z dotacji celowych wystąpiły przypadki wydatkowania środków publicznych z naruszeniem ustawy - Prawo zamówień publicznych [str. 71, 80, 92].

Zarówno wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, jak i naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁵ Korzyści finansowe oznaczają kwoty zaoszczędzone w wyniku kontroli NIK przez jednostki kontrolowane i powiększające zasoby tych jednostek.

Ponadto, w wyniku kontroli NIK stwierdziła przypadki nieodprowadzania na rachunek bieżący właściwego wojewody pobranych dochodów budżetowych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej lub przedstawianie ich, w sprawozdaniu z wykonania dochodów budżetu państwa (Rb-27ZZ), w ogólnym paragrafie klasyfikacji budżetowej (§ 2350), zamiast w paragrafach określających źródło powstania tych dochodów [str. 68, 68].

Nieprawidłowości wystąpiły także przy planowaniu i przekazywaniu samorządom dotacji celowych przez dysponentów części budżetu państwa i polegały na:

- zaplanowaniu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego w kwotach niewystarczających na pokrycie wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, co spowodowało konieczność angażowania innych środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego [str. 71, 82, 88, 93],
- braku określenia w umowach, stosownie do art. 48 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, terminów przekazywania dotacji celowych na zadania realizowane w drodze porozumień pomiędzy organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego oraz pobieżnym nadzorze nad wykorzystaniem i rozliczaniem tych dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego [str. 65, 66, 74, 83, 89, 94].

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, zaplanowane w wysokości 73.823,8 tys. zł dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami zostały wykonane w wysokości 97.857,7 tys. zł, tj. w 132,6%, z tego w:

- a) samorządach województw zaplanowane dochody w wysokości 76,4 tys. zł zostały wykonane w wysokości 1.420,9 tys. zł, tj. w 1861,0% [str. 66],
- b) powiatach zaplanowane dochody w wysokości 16.928,7 tys. zł zostały wykonane w wysokości 26.330,0 tys. zł, tj. w 155,5% [str. 74],
- c) miastach na prawach powiatu zaplanowane dochody w wysokości 54.911,6 tys. zł zostały wykonane w wysokości 66.969,4 tys. zł, tj. w 122,0% [str. 84],
- d) gminach (bez miast na prawach powiatu) zaplanowane dochody w wysokości 1.907,1 tys. zł zostały wykonane w wysokości 3.137,4 tys. zł, tj. w 164,5% [str. 90].

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że planowanie i odprowadzanie należnych budżetowi państwa dochodów związanych z realizacją tych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego przebiegało z uchybieniami. Stwierdzone nieprawidłowości to brak opracowanych projektów planów finansowych oraz nieprzekazanie planów finansowych tych zadań właściwym wojewodom, nieterminowe odprowadzanie pobranych dochodów do budżetu państwa [str. 67, 76, 85, 90].

2. Badaniem w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej objęto, wykazane przez kontrolowane jednostki samorządowe, zaległości w łącznej kwocie 54.807,0 tys. zł, co stanowiło 68,7% ogółu zaległości na koniec 2004 r. (79.785,7 tys. zł) w tych jednostkach, z tego w:

- a) samorządach województw, zaległości w kwocie 43,1 tys. zł, tj. 67,3% ogółu zaległości na koniec 2004 r. tych jednostek (64,0 tys. zł) [str. 68],
- b) powiatach, zaległości w kwocie 10.080,9 tys. zł, co stanowiło 61,0% zaległości na koniec 2004 r. w kontrolowanych powiatach (16.532,7 tys. zł) [str. 77],
- c) miastach na prawach powiatu, zaległości w kwocie 44.683,0 tys. zł, co stanowiło 70,7% zaległości na koniec 2004 r. w kontrolowanych miastach (63.189,0 tys. zł) [str. 86].

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na przypadki niepodjęcia działań windykacyjnych (miasta na prawach powiatu) oraz na nieskuteczne i niewystarczające działania windykacyjne w stosunku do podmiotów zalegających z opłatami (powiaty), co w niektórych przypadkach powodowało przedawnienie roszczeń. Ponadto NIK wskazała, że nieskuteczność tych działań wynikała także z braku właściwie prowadzonej ewidencji opłat. W kontrolowanych gminach (bez miast na prawach powiatu) pobieranie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej przebiegało prawidłowo i nie wystąpiły zaległości w ich pobieraniu [str. 69, 78, 86].

3. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego według pierwotnego układu wykonawczego budżetu państwa⁶ na rok 2004 zaplanowano w łącznej wysokości 5.961.487,0 tys. zł (bez rezerw celowych). W wyniku dokonanych w 2004 r. przeniesień

⁶ W ustawie budżetowej prezentowane są dane w układzie: dochody - według ważniejszych źródeł, części i działów budżetu państwa, wydatki - w podziale na części, działy i rozdziały. Na tej podstawie nie można określić szczegółowych kwot wszystkich dotacji planowanych dla jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero w układzie wykonawczym przedstawionym Ministrowi Finansów przez poszczególnych dysponentów części budżetowych po uchwaleniu ustawy budżetowej, wyróżnia się paragrafy klasyfikacji budżetowej określające precyzyjnie kwoty dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

łączy plan po zmianach wyniósł 12.488.121,8 tys. zł i był większy od planu pierwotnego o 6.526.634,8 tys. zł, tj. o 108,6%.

Zrealizowane wydatki na dotacje celowe wyniosły 12.136.651,0 tys. zł (w tym wydatki niewygasające w 2004 r. w kwocie 441.333,6 tys. zł), tj. 97,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2003 r. (12.048.062,0 tys. zł) wydatki te były wyższe o 88.589,0 tys. zł, tj. o 0,7%. W porównaniu do 2003 r. wzrosły dotacje dla gmin⁷ (o 37,0%), natomiast w powiatach⁸ i samorządach województw nastąpił ich spadek odpowiednio o 17,7% i o 32,6% [str. 57 - 60].

Wzrost dotacji dla gmin dotyczył przede wszystkim dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, i wynikał głównie z:

- realizacji w 2004 r. zadań finansowanych dotacjami celowymi związanymi z wyborami do Parlamentu Europejskiego,
- przejęcia przez gminy dodatkowych zadań z zakresu pomocy społecznej.

Zmniejszenie dotacji dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego było wynikiem zmiany zasad finansowania ich zadań, polegającej na ograniczeniu zakresu dotacji na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych oraz niektórych zadań z zakresu administracji rządowej i rekompensowaniu ich zwiększonymi wpływami z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT).

W ogólnej kwocie zrealizowanych w 2004 r. wydatków na dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego – wydatki na dotacje dla gmin stanowiły 52,5%, na dotacje dla powiatów – 35,3%, a na dotacje dla samorządów województw – 12,2% [str. 60].

Rok 2004 był kolejnym, w którym stwierdzono rozbieżności dotyczące wykorzystania dotacji w sprawozdaniach budżetowych, sporządzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i przez dysponentów części budżetu państwa [str. 62].

4. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego została ustalona w ustawie budżetowej na rok 2004 w wysokości 31.136.241 tys. zł. Po dokonanych w ciągu 2004 r. zwiększeniach i zmniejszeniach, ostatecznie w planie po zmianach ustalono wydatki w kwocie 31.387.046,0 tys. zł (wyższe o 250.805,0 tys. zł). Wydatki te zostały zrealizowane w wysokości 31.387.014,0 tys. zł, tj. prawie w 100,0%. Z subwencji ogólnej sfinansowano wydatki w części oświatowej – 25.082.854,0 tys. zł (79,9%), w części wyrównawczej –

⁷ Łącznie z dotacjami na zadania gminne miast na prawach powiatu.

⁸ Łącznie z dotacjami na zadania powiatowe miast na prawach powiatu.

4.598.181,0 tys. zł (14,6%), w części równoważącej i regionalnej – 1.009.726,2 tys. zł (3,2%) i w części rekompensującej – 110.183,3 tys. zł (0,4%) [str. 51 - 54].

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do prawidłowości i celowości dokonywanych zmian w kwotach, jak również do terminów i wysokości przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego, przez Ministra Finansów, poszczególnych części subwencji ogólnej [str. 54].

NIK ustaliła, że wszystkie 133 jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą otrzymywały poszczególne raty subwencji ogólnej w terminach określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast 14 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego było zobowiązane do dokonywania wpłat na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej. Jednostki te dokonywały wpłat bez opóźnień [str.55].

5. W zakresie zadań finansowanych środkami z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności kontrola wykazała, że większość jednostek samorządu terytorialnego ze środków własnych rozpoczęła realizację projektów przewidzianych do współfinansowania z funduszy strukturalnych, co NIK ocenia pozytywnie. Część umów o dofinansowanie w ramach ZPORR⁹ (projekty infrastrukturalne i stypendia) została już podpisana, ale środki na refundację wydatków poniesionych przez beneficjentów nie zostały jeszcze przekazane. Podczas realizacji części projektów stwierdzono opóźnienia spowodowane głównie przedłużaniem się procedur składania wniosków, podpisywania umów i przekazywania środków przez Instytucje Wdrażające, co wynikało w dużej mierze z braku wykonawczych aktów prawnych do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, regulujących przedmiotowe procedury [str.96, 97, 97, 98].

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, że podczas dokonywania oceny i wyboru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach ZPORR przez Urzędy Marszałkowskie wystąpiły nieprawidłowości polegające na wprowadzeniu w sposób nierzetelny modyfikacji do listy projektów już po ich ocenie merytoryczno-technicznej dokonanej przez panel ekspertów oraz na wyborze ekspertów, których wiedza i doświadczenie nie dawały gwarancji rzetelnej oceny merytoryczno-technicznej przedłożonych projektów [str. 99].

⁹ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

2.3. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

Analiza NIK w tym zakresie została sporządzona na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów. Ma ona na celu zobrazowanie skali finansowania przez samorządy zadań za pomocą środków przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji na tle ogólnych kwot dochodów i wydatków, a ponadto pozwala na zaprezentowanie ogólnych tendencji występujących w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

1. Dochody samorządów województw zrealizowane zostały w wysokości 6.970.305,9 tys. zł, co stanowiło 106,2% planu po zmianach, a ich realizacja w stosunku do 2003 r. była wyższa o 52,7%. W strukturze zrealizowanych dochodów, dochody własne stanowiły 59,1%, dotacje celowe przekazane z budżetu państwa 18,6%, subwencja ogólna 18,5%, a pozostałe dotacje 3,8%¹⁰. W 2004 r. w sposób zasadniczy zmieniała się struktura dochodów, udział dochodów własnych samorządów w dochodach ogółem zwiększył się w porównaniu do 2003 r. prawie czterokrotnie (w 2003 r. wyniósł 15,9%).

Wydatki samorządów województw zrealizowane zostały w wysokości 5.863.585,4 tys. zł, co stanowiło 90,4% planu po zmianach. Realizacja wydatków w 2004 r. była wyższa od wydatków w 2003 r. o 24,4%. W strukturze zrealizowanych wydatków, wydatki bieżące stanowiły 70,3%, a wydatki majątkowe 29,7%. Należy zauważyć zmniejszenie dynamiki wzrostu wydatków majątkowych, które w stosunku do 2003 r. były wyższe o 10,9% (w 2003 r. ta dynamika wynosiła 24,5%). To spowolnienie wpłynęło także na zmniejszenie ich udziału w wydatkach ogółem (w 2003 r. stanowiły 33,3% wydatków ogółem). Jednym z powodów było przedłużanie się procedur pozyskiwania środków i procedur przetargowych poprzedzających realizację inwestycji.

Budżety samorządów województw na koniec 2004 r. zamknęły się nadwyżką w wysokości 1.106.720,5 tys. zł, wyższą od planowanej o 1438,2% (w 2003 r. samorządy województw zamknęły budżety deficytem w łącznej wysokości 146.991,5 tys. zł). Na koniec 2004 r. zadłużenie samorządów województw wyniosło 561.450,6 tys. zł i w porównaniu do 2003 r. zmniejszyło się o 12,6%. Relacja zadłużenia do dochodów ogółem wyniosła 12,3% (w 2003 r. – 14,1%). Z 16 samorządów województw 14 wypracowało nadwyżkę budżetową na kwotę 1.118.817,1 tys. zł, a 2 województwa zamknęły rok deficytem na łączną kwotę 12.096,6 tys. zł. Osiągnięcie takiego wyniku świadczy między innymi o poprawie sytuacji

¹⁰ Do pozostałych dotacji zaliczono środki otrzymane na podstawie zawartych porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz otrzymane z funduszy celowych. Wyodrębnienie tej grupy dotacji odnosi się do wszystkich poziomów jednostek samorządu terytorialnego.

finansowej w warunkach nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i o polityce przygotowywania się do zwiększonych inwestycji po uzyskaniu możliwości współfinansowania ze środków Unii Europejskiej.

2. Dochody powiatów zrealizowane zostały w wysokości 12.471.367,2 tys. zł, co stanowiło 100,6% planu po zmianach, a ich realizacja w stosunku do 2003 r. była wyższa o 12,2%. W strukturze zrealizowanych dochodów, dotacje celowe przekazane z budżetu państwa stanowiły 22,6%, subwencja ogólna – 50,8%, dochody własne – 24,9%, a pozostałe dotacje 1,7%. W 2004 r. dochody własne powiatów w porównaniu do 2003 r. wzrosły o 147,2%, przy czym udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły prawie pięciokrotnie. Ponadto w wyniku zmian zasad finansowania powiaty uzyskały po raz pierwszy udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Zmiana struktury dochodów ogółem związana ze zwiększonym udziałem dochodów własnych (wzrost o 13,6 punktu procentowego w porównaniu do 2003 r.), przy zmniejszonym udziale dotacji i subwencji ogólnej (zmniejszenie o 14,0 punktów w porównaniu do 2003 r.) oznacza stopniowe odchodzenie od bardzo dużego uzależnienia budżetu powiatów od budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że w powiatach w dalszym ciągu występowała silna zależność od zewnętrznych transferów środków.

Wydatki powiatów zostały zrealizowane w wysokości 12.444.702,3 tys. zł, co stanowiło 97,2% planu po zmianach. Wydatki w 2004 r. były wyższe od wydatków w 2003 r. o 8,7%. W strukturze zrealizowanych wydatków, wydatki bieżące stanowiły 89,8%, a wydatki majątkowe 10,2%. W porównaniu do 2003 r. zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach powiatów ogółem o 1,4 punktu procentowego.

Budżety powiatów na koniec 2004 r. zamknęły się nadwyżką w wysokości 26.664,9 tys. zł, przy planowanym deficycie 416.602,7 tys. zł. (w 2003 r. powiaty zamknęły budżety deficytem w wysokości 338.115,5 tys. zł). Na koniec 2004 r. zadłużenie powiatów wyniosło 1.480.002,6 tys. zł i w porównaniu do 2003 r. zwiększyło się o 20,8%. Relacja zadłużenia do dochodów ogółem wyniosła 11,9% (w 2003 r. – 12,6%). Relacja kwoty długu do wykonanych dochodów zmniejszyła się o 0,7 punktu procentowego. Deficyt budżetowy wystąpił w 144 powiatach na łączną kwotę 216.219,6 tys. zł, natomiast nadwyżkę budżetową osiągnęło 170 powiatów w wysokości łącznie 242.306,6 tys. zł.

3. Dochody miast na prawach powiatu zrealizowane zostały w wysokości 31.753.774,3 tys. zł, co stanowiło 100,4% planu po zmianach, a ich realizacja w stosunku do 2003 r. była wyższa o 15,5%. W strukturze zrealizowanych dochodów, największy udział

miały dochody własne 64,3% (wzrost o 32,3% w porównaniu do dochodów wykonanych w 2003 r.), a ich udział w dochodach ogółem wzrósł o 8 punktów procentowych. Subwencja ogólna przekazana z budżetu państwa stanowiła 24,8% dochodów ogółem (spadek o 7,2 punktu procentowego w porównaniu do 2003 r.), dotacje celowe – 10,3% dochodów ogółem (spadek o 1,1 punktu procentowego w porównaniu do 2003 r.) oraz pozostałe dotacje – 0,7% dochodów ogółem.

Wydatki miast na prawach powiatu zrealizowane zostały w wysokości 32.136.737,0 tys. zł, co stanowiło 95,3% planu po zmianach, a ich realizacja w stosunku do 2003 r. była wyższa o 14,0%. W strukturze zrealizowanych wydatków, wydatki bieżące stanowiły 85,3%, a wydatki majątkowe 14,7%. W porównaniu do 2003 r. zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem o 1,4 punktu procentowego.

Budżety miast na prawach powiatu na koniec 2004 r. zamknęły się łącznym deficytem w wysokości 382.962,7 tys. zł, niższym od osiągniętego w 2003 r. o 49,1%. Na koniec 2004 r. zadłużenie miast na prawach powiatu wyniosło 9.511.341,5 tys. zł i w porównaniu do 2003 r. wzrosło o 8,2%. Relacja zadłużenia do dochodów ogółem wyniosła 30,0% (w 2003 r. – 32,1%). Nadwyżkę budżetową osiągnęło 30 miast na prawach powiatu na łączną kwotę 489.323,8 tys. zł, natomiast w 35 miastach na prawach powiatu deficyt wyniósł łącznie 872.306,5 tys. zł.

4. Dochody gmin (bez miast na prawach powiatu) zrealizowane zostały w wysokości 40.308.529,7 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu po zmianach, a ich realizacja w stosunku do 2003 r. była wyższa o 11,8%. W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział miały dochody własne 48,2% (wzrost o 14,0% w porównaniu do dochodów wykonanych w 2003 r.), a ich udział w dochodach ogółem wzrósł w stosunku do 2003 r. o 0,9 punktu procentowego. Subwencja ogólna przekazana z budżetu państwa stanowiła 39,3% dochodów ogółem (spadek o 2,9 punktu procentowego w porównaniu do 2003 r.), dotacje celowe – 11,3% dochodów ogółem (wzrost o 2 punkty procentowe w porównaniu do 2003 r.), a pozostałe dotacje – 1,2% dochodów ogółem. Największy wzrost (o 77,6%) wystąpił w dochodach z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Wydatki gmin zrealizowane zostały w wysokości 40.941.776,6 tys. zł, co stanowiło 94,0% planu po zmianach. Realizacja wydatków w 2004 r. była wyższa od wydatków w 2003 r. o 11,9%. W strukturze zrealizowanych wydatków przeważały wydatki bieżące – 81,8%, a wydatki majątkowe stanowiły 18,2%.

Budżety gmin (bez miast na prawach powiatu) na koniec 2004 r. zamknęły się deficytem w łącznej wysokości 633.246,9 tys. zł, wyższym od odnotowanego w 2003 r. o 15,4%. Na koniec 2004 r. zadłużenie gmin wyniosło 7.551.935,6 tys. zł i w porównaniu do 2003 r. wzrosło o 14,1%. Relacja zadłużenia do dochodów ogółem wyniosła 18,7% (w 2003 r. – 18,4%). Nadwyżkę budżetową wypracowało 1.044 gmin na łączną kwotę 1.033.473,2 tys. zł, natomiast deficyt wystąpił w 1.369 gminach i wyniósł łącznie 1.665.633,4 tys. zł.

Skutkiem wprowadzenia nowego systemu finansowania samorządu terytorialnego jest między innymi:

- zwiększenie dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego związane z przekazaniem do zadań własnych części zadań dotychczas finansowanych z dotacji celowych z budżetu państwa,
- zwiększenie udziału dochodów własnych poprzez zwiększone udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych,
- ograniczenie roli transferów środków z budżetu państwa zwiększające samodzielność w dysponowaniu środkami.

Analiza wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego pokazuje, że nastąpiła poprawa ogólnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ograniczenie poziomu zadłużenia i korzystniejszy niż przewidywano wynik budżetów. Oznacza to też poprawę możliwości prefinansowania i współfinansowania zadań realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.

2.4. Uwagi końcowe i wnioski

1. W gospodarce budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r., w efekcie wprowadzenia nowych regulacji wynikających z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, głównym źródłem dochodów tych jednostek są dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe z budżetu państwa spełniają rolę uzupełniającą. Rozwiązanie takie zapewnia tym jednostkom większą samodzielność w realizacji zadań. W porównaniu do 2003 r. zrealizowane dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego były wyższe o 15,6%. Podstawowym powodem tego wzrostu był wzrost dochodów własnych (o 36,6%), w tym głównie związanych z udziałem we wpływach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

2. W dalszym ciągu wzrastał poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (o 10,6% w stosunku do 2003 r.), natomiast relacja zobowiązań do dochodów uległa obniżeniu o 0,9 punktu procentowego (z 21,8% do 20,9%). Nastąpił także spadek tempa wzrostu zadłużenia o 1,9 punktu procentowego (wzrost w 2003 r. w porównaniu do roku 2002 wynosił 12,5%).

3. Podobnie jak w 2003 r., w ustawie budżetowej na 2004 r. znaczna część środków budżetowych na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana w części 83 – Rezerwy celowe. Przyjęcie takiego rozwiązania, w ocenie NIK, niekorzystnie wpływa na racjonalne planowanie i gospodarowanie przez jednostki samorządu terytorialnego dochodami z tego tytułu.

4. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie windykacji przez jednostki samorządu terytorialnego (zwłaszcza powiaty) należności, stanowiących dochody budżetu państwa, wskazują na potrzebę podjęcia przez nie pilnych działań dla osiągnięcia poprawy, w szczególności w zakresie skuteczności działań windykacyjnych. Właściwi dysponenci środków budżetu państwa natomiast powinni, w ramach nadzoru i monitoringu realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych, zwrócić szczególną uwagę na osiągnięte efekty w tym zakresie.

Niezależnie od powyższych ogólnych uwag i wniosków, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości przez jednostki samorządu terytorialnego winny być podjęte następujące działania:

- a) w zakresie realizacji dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami:
 - rzetelne i terminowe opracowywanie projektów i planów finansowych tych zadań,
 - terminowe odprowadzanie na rachunek budżetu państwa dochodów związanych z realizacją tych zadań,
- b) w zakresie działań windykacyjnych:
 - skuteczne egzekwowanie dochodów należnych budżetowi państwa, w szczególności poprzez bezzwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z płatnościami, w tym występowanie na drogę sądową,
- c) w zakresie wydatków finansowanych dotacjami celowymi:

- przestrzeganie przy udzielaniu zamówień publicznych przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych.

W celu poprawy gospodarowania środkami z budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego niezbędne jest podjęcie przez właściwych dysponentów środków budżetu państwa następujących działań:

- ujmowanie w przedkładanym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej planowanych środków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokościach zapewniających realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i zadań zleconych ustawami,
- ograniczenie skali nierozdysponowanych na etapie przygotowania budżetu państwa i zaplanowanych z rezerwach celowych środków na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego,
- przekazywanie przez właściwych dysponentów środków na dotacje celowe w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zadań, bez konieczności ich dofinansowywania z innych źródeł,
- zwiększenie nadzoru nad rozliczaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wykorzystanych dotacji, otrzymanych w ramach zawartych porozumień z organami administracji rządowej.

Ponadto Ministerstwo Finansów powinno podjąć niezbędne działania dla zapewnienia zgodności pomiędzy danymi sprawozdawczymi dotyczącymi dotacji celowych przedstawianymi z jednej strony przez dysponentów części budżetu państwa jako wydatki z tytułu udzielonych dotacji, a z drugiej przez jednostki samorządu terytorialnego jako uzyskane z tego tytułu dochody.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. podlegała rygorom wynikającym z ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustaw: z dnia 26 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (zwanej dalej Prawem zamówień publicznych), z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴ i z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵.

1) Do najważniejszych zmian mających wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. należą zmiany ustawy o finansach publicznych (obowiązujące odpowiednio od dnia 30 kwietnia i od 1 maja 2004 r.), wynikające z ustaw: z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁶ i z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁷. W wyniku nowelizacji, przepisami ustawy o finansach publicznych objęto m.in. zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej (art.1 pkt 12), włączając do środków publicznych środki pochodzące z jej budżetu oraz środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi inne, aniżeli środki pochodzące z budżetu Unii (art.3 ust.1 pkt 2, 2a). Jednostki samorządu terytorialnego, które realizują programy i projekty finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, mogą otrzymać z budżetu państwa środki na prefinansowanie w formie oprocentowanych pożyczek, z tym że pożyczki udzielane samorządom wojewódzkim na zadania z zakresu zwalczania bezrobocia realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy są nieoprocentowane (art. 30g). Zwrot pożyczki następuje po otrzymaniu środków z budżetu Unii Europejskiej, ale w przypadku niewpłynięcia środków z przyczyn zależnych od jednostki samorządu terytorialnego, zwrot pożyczki następuje z jej środków własnych (art. 30i ust. 1 i 2). Pożyczka wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych w terminie 7 dni od dnia stwierdzenia nieprawidłowego jej

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, ze zm.

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

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

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

¹⁶ Dz. U. Nr 166, poz. 1611 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 93, poz. 890.

wykorzystania. Wyklucza to prawo do otrzymania środków na współfinansowanie programów i projektów oraz prefinansowanie przez okres 3 lat od dnia stwierdzenia nieprawidłowego jej wykorzystania (art. 30 l). Zasadą obowiązującą w toku wykonywania budżetu państwa, jest dokonywanie wydatków na współfinansowanie programów i projektów po podpisaniu umów finansowych z dawcą środków lub od dnia otrzymania przez Komisję Europejską wniosku o dofinansowanie projektu, spełniającego wymogi określone w odrębnych przepisach (art. 92 pkt 4). W art. 93 ustawy o finansach publicznych określono zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz zdefiniowano pojęcia: wykorzystanie dotacji, dotacji pobranych w nadmiernej wysokości i dotacji nienależnych. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są między innymi dotacje otrzymane z budżetu w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub nadmiernie pobrana. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata (nie dotyczy to dotacji przedmiotowych oraz dotacji przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami). W art. 112 ustawy o finansach publicznych przewidziano możliwość pokrycia deficytu jednostki samorządu terytorialnego przychodami pochodzącymi z kredytów, natomiast w art. 113 niestosowanie ograniczeń dotyczących łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń (15%), do kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych. Z nowego brzmienia art. 114 ustawy o finansach publicznych wynika, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów ogółem w tym roku budżetowym, natomiast w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych dochodów. Ograniczenia te nie są stosowane do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku ze środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej. W przypadku nieprzekazania tych środków, lub gdy po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów i pożyczek i udzielać poręczeń, do czasu spełnienia warunków określonych

w art. 113 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 114 ust. 1 i ust. 2. Zgodnie z art. 129a, przepisy art. 93 i art. 93a stosuje się odpowiednio do dotacji udzielonych z budżetu jednostkom samorządu terytorialnego.

2) W 2004 r. obowiązywały również zmiany ustawy o finansach publicznych, wprowadzone ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸, tj. ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹. Od dnia wejścia ich w życie jednostki niezliczone do sektora finansów publicznych mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych z uwzględnieniem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 71 ust. 1), a zlecenie zadania i udzielenie dotacji ma odbywać się zgodnie z przepisami wyżej wymienionej ustawy (art. 118). Na podstawie art. 5 ust 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 tej ustawy. Zlecenie im zadań może mieć formę powierzenia wykonania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji lub wspierania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Do dnia 2 marca 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były przy udzielaniu zamówień publicznych do stosowania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²⁰, natomiast po tym dniu do udzielania zamówień zgodnie z Prawem zamówień publicznych.

3) Od 1 stycznia 2004 r. finansowanie jednostek samorządu terytorialnego odbywa się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzony nią docelowy system finansowania obowiązywać będzie od 2006 r. W latach 2004 - 2005 gospodarka finansowa prowadzona będzie w oparciu o przepisy przejściowe, których rozwiązania mają przygotować jednostki samorządu terytorialnego do systemu docelowego. Zgodnie z art. 3 dochodami jednostki samorządu terytorialnego są: dochody własne, (przy czym w rozumieniu ustawy dochodami własnymi są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych), subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa. Mogą nimi być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach. Nowym źródłem dochodów własnych jest 5% dochodów

¹⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 874 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Dochodami powiatu są również dotacje celowe na realizację zadań straży i inspekcji (art. 8 ust. 2). W myśl art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹, dochodem powiatu jest również 25% wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu, którymi gospodaruje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wysokość udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi 39,34% z zastrzeżeniem art. 89, w myśl którego udział gmin we wpływach z tego podatku zostaje zmniejszony o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 punktu procentowego i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju według zasad określonych w ust. 2 tego artykułu. Dla 2004 r. wskaźnik ten wynosi 0,95. Wysokość udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosi 6,71%. Wysokość udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi 10,25%, z tym że w 2004 r. udział ten wyniósł 8,42% (art. 90 ust. 2), a od osób prawnych wynosi 1,40% (art. 5). W województwie, wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi 1,60% a od osób prawnych 15,90% (art. 6).

4) Zgodnie z art. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną. W ustawie budżetowej określona jest wysokość kwoty przeznaczonej na części subwencji ogólnej (art. 19). Subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej i równoważącej dla gmin i powiatów, części wyrównawczej i regionalnej dla województw oraz części oświatowej dla gmin, powiatów i województw.

Dla gmin część wyrównawcza składa się z kwoty podstawowej (przeznaczonej na wyrównanie różnic dochodowych) i dodatkowo dla gmin spełniających warunki określone w art. 20 ust. 7 i 9, kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymują gminy, których dochody podatkowe na 1 mieszkańca są niższe niż 92% wartości średniej dochodów podatkowych na 1 mieszkańca dla wszystkich gmin w Polsce (art. 20 ust.2) a uzupełniającą gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju i w których dochód na 1 mieszkańca nie przekracza 150% średnich dochodów podatkowych

²¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

dla wszystkich gmin (art. 20 ust.7 i 9). Część równoważąca, na którą składają się obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa gmin określonych w art. 29, oraz kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9, przeznaczona jest na dofinansowanie zadań dotychczas finansowanych z budżetu państwa (art. 21 ust. 2).

Dla powiatów część wyrównawczą subwencji ogólnej stanowi suma kwoty podstawowej i uzupełniającej, przy czym kwotę podstawową otrzymuje powiat, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca powiatu jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów (art. 22 ust. 1 i 2). Kwotę uzupełniającą otrzymuje powiat, w którym wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju, jest wyższy od 1,10 (art. 22 ust.7). Na część równoważącą składają się obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa powiatów określonych w art. 30, z przeznaczeniem na uzupełnienie dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań (art. 23).

Dla województw część wyrównawcza składa się z kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw (art. 24 ust. 2). Kwota uzupełniająca uzależniona jest od liczby mieszkańców i otrzymują ją województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów (art. 24 ust. 7). W myśl art. 25 na część regionalną subwencji ogólnej składają się obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa województw określonych w art.31 z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. Jest ona dzielona w oparciu o 4 kryteria: 20% dzielone jest między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju, 40% między województwa w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju, 10% między województwa, w których PKB w województwie w przeliczeniu na 1 mieszkańca w województwie jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju, a pozostałe 30% między województwa w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań.

Konsekwencją zmiany sposobu finansowania niektórych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego są zmiany między innymi w ustawach: z dnia 26 stycznia

1982 r. – Karta Nauczyciela²², z dnia 7 września, 1991 r. o systemie oświaty²³, z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej²⁴ (obowiązującej do 1 maja 2004 r.), z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁵, z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody²⁶ (obowiązującej do 1 maja 2004 r.), z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁷, z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁸, z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁹ (obowiązującej do 1 maja 2004 r.), z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej³⁰, z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne³¹, z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy³², z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³³, z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych³⁴, z dnia 29 sierpnia 1997r. o usługach turystycznych³⁵, z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³⁶, z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁷ (rozdział 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej (art. 27). Jej wysokość nie może być niższa od przyjętej w ustawie budżetowej na rok poprzedni, z tym, że może zostać ona skorygowana o kwotę wynikającą ze zmiany realizowanych zadań oświatowych (art. 28 ust. 1). Jest ona dzielona z uwzględnieniem zakresu realizowanych zadań oświatowych (z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnym). Od kwoty przeznaczonej na część oświatową odlicza się 0,6% na rezerwę, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu

²² Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.

²³ Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz. 84 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

³² Dz. U. Nr 96, poz. 593 ze zm.

³³ Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

³⁴ Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.

³⁵ Dz. U. Nr 55, poz. 578 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 734 ze zm.

³⁷ Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.

terytorialnego, (art. 28 ust. 2 i 3). Jej podział następuje nie później niż do dnia 30 listopada każdego roku (art. 28 ust. 4).

Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej oraz jej rozliczania uregulowano w rozdziale 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 33 zobowiązuje Ministra Finansów do poinformowania jednostek samorządu terytorialnego o: rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej, planowanych wpłatach oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej w terminie do dnia 15 października roku bazowego, rocznych kwotach części subwencji ogólnej i rocznych wpłatach wynikających z ustawy budżetowej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy oraz o zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji. W art. 33 określono również sposób rozliczenia środków należnych i przekazanych z tytułu rocznych kwot subwencji ogólnej oraz rocznych kwot obowiązkowych wpłat. W art. 100 Minister Finansów został zobowiązany do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego informacji o ostatecznych na 2004 r. wysokościach kwot o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt. 2, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok 2004, nie wcześniej niż do dnia 2 stycznia 2004 r. Zgodnie z art. 34 ust. 2 od nieprzekazanych w terminie kwot subwencji, jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych. W myśl art. 36, w przypadku stwierdzenia otrzymania części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej w kwocie wyższej od należnej lub dokonania obowiązkowych wpłat w kwocie niższej od należnej, Minister Finansów w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu: zmniejsza lub wstrzymuje kolejne raty tej części subwencji ogólnej oraz zobowiązuje do zapłaty odsetek od nienależnie otrzymanych kwot w zakresie subwencji na rok budżetowy, zobowiązuje do zwrotu nienależnej kwoty części subwencji ogólnej wraz z odsetkami, chyba że jednostka samorządu terytorialnego dokonała wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot wraz z odsetkami w zakresie subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy, zwiększa kwotę obowiązkowych wpłat od jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązuje do zapłaty należnej kwoty wraz z odsetkami. Podobne zasady dotyczące części oświatowej subwencji ogólnej określono w art. 37. W myśl art. 38 do kompetencji Ministra Finansów należy wydawanie decyzji w sprawach rozkładania na raty, odraczania terminu płatności i umarzania, w całości lub części, podlegającej zwrotowi nienależnej subwencji ogólnej wraz z odsetkami.

Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy, powiaty i województwa zobowiązane są do dokonywania wpłat do budżetu państwa. Kwoty tych wpłat określa ustawa budżetowa (art. 19). Obowiązek dokonywania wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin spoczywa na gminach, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w gminie jest większy niż 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (art. 29 ust. 1). Wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, dokonują powiaty w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w powiecie jest większy niż 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów (art. 30 ust. 1). Województwa (art. 31 ust. 1), w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie jest większy niż 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw, dokonują wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. W myśl art. 32 ust. 1, wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca i wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, powiatów i województw stanowią dochody wykazane w sprawozdaniach za rok poprzedzający rok bazowy, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Wpłaty dokonywane są na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca (art. 35 ust. 1). Niedokonanie w terminie w całości lub części tych wpłat, stanowi podstawę do wydania przez Ministra Finansów decyzji określającej wysokość zobowiązania z tego tytułu wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych (art. 35 ust. 2).

W 2004 r. obowiązywały odmienne zasady wyliczania i otrzymywania subwencji ogólnej oraz wysokości obowiązujących wpłat do budżetu państwa. Zasady wynikające z art.: 19-32, 71, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 82-87, 89, 90 ust. 1, 2 i art. 92 miały zastosowanie po raz pierwszy do ustalenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2004 oraz do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2004 (art. 97). Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do przekazania pierwszej raty obowiązkowych wpłat do budżetu państwa w terminie do dnia 31 stycznia 2004 r. (art. 91).

Art. 93 zobowiązywał Ministra Finansów do:

- przekazania w celu zapewnienia ciągłości finansowania zadań gmin i powiatów w 2004 r., w terminie do dnia 20 stycznia 2004 r., jednorazowej zaliczki z budżetu państwa w wysokości 1/12 różnicy między kwotą wynikającą z planowanej na 2004 r. dla danej jednostki kwoty udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób

fizycznych a kwotą wynikającą z udziału we wpływach z tego podatku przed dniem 1 stycznia 2004 r. (art. 93 ust. 1),

- przekazania województwom w celu zapewnienia ciągłości finansowania zadań województw w 2004 r. w terminie do dnia 20 stycznia 2004 r. jednorazowej zaliczki z budżetu państwa w wysokości $\frac{1}{12}$ kwoty planowanych dochodów województwa z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, ustalonej jako iloczyn planowanej na 2004 r. ogólnej kwoty wpływów z tego podatku, wskaźnika 0,1390 oraz wskaźnika równego udziałowi wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w 2002 r. z terenu danego województwa w ogólnej kwocie wpływów z tego podatku w 2002 r.; podstawę obliczenia wskaźnika udziału wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych stanowiły dochody z tytułu udziału z tego podatku wykazane w sprawozdaniach za 2002 r. (art. 93 ust. 2 i 6);
- potrącenia w 6 równych ratach, poczynwszy od dnia 1 maja 2004 r. z dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych kwoty odpowiadającej jednorazowej zaliczce z budżetu państwa (art. 93 ust. 3).

Natomiast art. 100 zobowiązał Ministra Finansów do przekazania właściwym jednostkom samorządu terytorialnego, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok 2004, nie wcześniej jednak niż dnia 2 stycznia 2004 r., informacji o ostatecznych na rok 2004 wysokościach kwot części subwencji ogólnej oraz o rocznych wpłatach wynikających z ustawy budżetowej.

W 2004 r. część oświatową subwencji ogólnej regulowały przepisy art. 71-73. Na 2004 rok łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej została zwiększona o środki na: odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami, finansowanie dodatków i premii dla opiekunów praktyk zawodowych, zadania własne związane z przejętymi szkołami artystycznym, zwiększenie obowiązkowego wymiaru zajęć wychowania fizycznego dla uczniów klas V, VI szkół podstawowych, zadania własne związane z prowadzeniem młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii (art. 72 ust. 1). Od tej kwoty odlicza się 1% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (art. 73). Algorytm podziału w 2004 r. części oświatowej subwencji ogólnej zawiera załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji

Narodowej i Sportu z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego³⁸.

Subwencję ogólną i obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa regulują art.: 74, 76, 77 79, 80, 82, 85, 91 i 92. Dla gmin wyliczenie części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz obowiązkowych wpłat do budżetu odbywa się w oparciu o zasady określone w art. 74. Dla ich wyliczenia przyjmuje się dochody podatkowe gminy wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2002 r., przy czym dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału gmin we wpływach z tego podatku w wysokości 37,42%. Część równoważącą otrzymują gminy, w których dochody przeliczeniowe są niższe od dochodów bazowych (art. 76 ust. 1). Przy ustalaniu w 2004 r. części równoważającej subwencji ogólnej i wpłat dla gmin, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w gminie jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin i dochody bazowe są wyższe od dochodów przeliczeniowych, zmniejsza się kwotę wpłat o kwotę nie większą niż część równoważącą subwencji ogólnej oraz zmniejsza się kwotę części równoważającej subwencji ogólnej o kwotę zmniejszenia tych wpłat (art. 92 pkt 1).

W 2004 r. miało nastąpić ostateczne rozliczenie części rekompensującej subwencji ogólnej z tytułu kwoty rekompensującej utracone przez gminy za 2003 r. dochody z tytułu ulg i zwolnień określonych w ustawach o: podatku rolnym, podatku leśnym i podatkach i opłatach lokalnych. Gminy miały otrzymać środki z utworzonej w ustawie budżetowej na rok 2004 rezerwy celowej subwencji ogólnej z przeznaczonej na rozliczenie części rekompensującej subwencji ogólnej (art. 85 ust. 3).

Dla powiatów w celu wyliczenia części wyrównawczej oraz wpłat przyjęto dochody podatkowe powiatu wykazane w sprawozdaniach i informacjach sporządzonych za 2002 r., przy czym dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału powiatów we wpływach z tego podatku w wysokości 8,0% (art. 77 ust. 2). W 2004 r. udział powiatów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniósł 8,42% (art. 90 ust. 2). Dochody z tytułu udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych ustalono jako łączną kwotę dochodów z tego tytułu wykazanych przez gminy położone na terenie powiatu w sprawozdaniach sporządzonych za 2002 r. zmniejszoną do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału powiatów we wpływach z tego podatku w wysokości 1,00%

³⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 225, poz. 223.

(art. 77 ust. 3). Część równoważącą otrzymują powiaty, których dochody przeliczeniowe są niższe od dochodów bazowych (art. 79 ust. 1). Przy ustalaniu na 2004 r. części równoważącej subwencji i obowiązkowych wpłat dla powiatów, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w powiecie jest wyższy od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów i których dochody bazowe są wyższe od dochodów przeliczeniowych, zmniejsza się kwotę wpłat o kwotę nie większą niż część równoważąca oraz zmniejsza się kwotę części równoważącej o kwotę zmniejszenia wpłat (art. 92 pkt 2).

Dla województw w celu wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz obowiązkowych wpłat do budżetu państwa, przyjęto dochody podatkowe województwa wykazane w sprawozdaniach i informacjach za 2002 r., przy czym dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województw we wpływach z tego tytułu w wysokości 11,90% (art. 80). Kwotę, stanowiącą 30% części regionalnej subwencji dzieli się między województwa, w których dochody przeliczeniowe są niższe od dochodów bazowych. Przy ustalaniu na 2004 r. kwoty stanowiącej 30% części regionalnej subwencji ogólnej i obowiązkowych wpłat dla województw, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca województwa jest wyższy niż 110% dochodów podatkowych dla wszystkich województw, a dochody bazowe są wyższe od dochodów przeliczeniowych, zmniejsza się kwotę wpłat o kwotę nie większą niż kwota wchodząca w skład części regionalnej oraz zmniejsza się kwotę wchodzącą w skład tej części o kwotę zmniejszenia wpłat (art. 2 ust. 3).

Od 1 maja 2004 r., województwa zobowiązane zostały do zwrotu w sześciu równych ratach na rachunek budżetu państwa zaliczki udzielonej na finansowanie zadań województwa w 2004 r. Termin spłaty każdej z rat upływa 5 dnia danego miesiąca, a od kwot niewpłaconych w terminie nalicza się odsetki jak dla zaległości podatkowych (art. 93 ust. 4).

W myśl art. 26 w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej. Jej wysokość jest sumą kwoty ustalonej w wysokości 2,0% sumy planowanych części wyrównawczych dla gmin, powiatów i województw (z przeznaczeniem na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań- którą dysponuje Minister Finansów po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i właściwych ministrów), oraz kwoty nie mniejszej niż kwota rezerwy na dofinansowanie zadań, o których mowa w ust. 4 omawianego artykułu, przyjętej w ustawie budżetowej za poprzedni rok i skorygowanej w przypadku zmiany zakresu realizowanych zadań. Środki z tej rezerwy

przeznaczone są na dofinansowanie rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r. inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku, budowy, modernizację, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. W 2004 r. rezerwa na dofinansowanie ww. zadań, składała się z kwoty rezerwy części drogowej subwencji ogólnej na 2003 r. oraz kwoty na utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu powyżej 2000 pojazdów na dobę ustalonej na 2003 r. w ramach części drogowej subwencji ogólnej (art. 86). Rezerwą tą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego

5) Zgodnie z art. 42 ust. 1, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim. Oprócz nich mogą otrzymywać dotacje na: dofinansowanie zadań własnych z zakresu rozwoju regionalnego nie ujętych w kontrakcie, realizację programów interwencyjnych, pilotażowych, doradczych, informacyjnych, realizację zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, na zadania związane z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej, wdrażanie reformy systemu oświaty, wyrównywanie szans edukacyjnych oraz zapewnienie kształcenia praktycznego, zadania realizowane w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej oraz dotacje o których mowa w odrębnych przepisach na zasadach w nich określonych. Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, programów pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego oraz programów doradczych i informacyjnych zwiększających zdolność przyjmowania budżetowego wsparcia finansowego programów wojewódzkich, mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Podziału środków na dofinansowanie zadań związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej dokonuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z wojewodami. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury, w szczególności na dofinansowanie programów realizowanych przez przejęte w dniu

1 stycznia 1999 r. instytucje filmowe i instytucje kultury (art. 43 ust. 1). Zakres zadań objętych mecenatem państwa, a także sposób i tryb udzielania dotacji na te zadania został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa wykonywanych przez samorządowe instytucje filmowe i instytucje kultury oraz udzielania dotacji na te zadania³⁹. Jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień lub realizujące zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego na mocy zawartych z nimi porozumień, otrzymują dotacje celowe w kwocie wynikającej z porozumienia (art. 45 i 46). Jednostki samorządu terytorialnego wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Kwoty tych dotacji ustalane się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju. Powinny być przekazywane przez wojewodów w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W przypadku niedochowania tego warunku, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych. Podziału dotacji celowych dla gmin i powiatów na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami dokonuje wojewoda, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 50). Z budżetu państwa mogą być również udzielane dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz na usuwanie skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych (art. 51).

Na realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań (art. 49 ust. 2). Na podstawie art. 87 powiat, który prowadzi lub zleca prowadzenie ponadgminnych domów pomocy społecznej otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacja przysługuje powiatowi, który prowadzi lub zleca prowadzenie domu, do którego mieszkańcy zostali przyjęci przed 1 stycznia 2004 r., a także powiatowi, który przyjmuje do domu osoby ze skierowaniami wydanymi przed 1 stycznia 2004 r. W 2004 r. powiaty prowadzące placówki opiekuńczo-wychowawcze miały otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa na dotychczasowych zasadach. Do dnia 31 grudnia, 2004 r. powiat prowadzący placówkę opiekuńczo-wychowawczą zobowiązany został do ustalenia

³⁹ Dz. U. Nr 144, poz.1518.

powiatów właściwych ze względu na miejsce zamieszkania zamieszkałych tam dzieci i do zawarcia z właściwym powiatem umowy określającej warunki i tryb przekazywania powiatowi prowadzącemu placówkę środków finansowych przez powiat, na terenie, którego mają miejsce zamieszkania dzieci przebywające w placówce (art. 90).

3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W niniejszej *Informacji o wynikach kontroli powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2004 r.* przedstawiono dwa zasadnicze obszary.

Po pierwsze, zostały przedstawione wyniki kontroli przeprowadzonych w 185 jednostkach administracji samorządowej (tj. w 133 jednostkach samorządu terytorialnego i 35 jednostkach podległych lub nadzorowanych przez samorządy) i rządowej (Ministerstwo Finansów i 16 urzędów wojewódzkich) w zakresie bezpośrednich powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, tj. realizacji zadań związanych z ustalaniem, przekazywaniem i wykorzystaniem dotacji celowych z budżetu państwa, przekazywaniem subwencji ogólnej oraz środków z budżetu państwa na prefinansowanie zadań współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej. Wyniki tych kontroli dały podstawę do sformułowania oceny przedstawionej w pkt 2.1. informacji.

Po drugie, w celu zobrazowania skali finansowego powiązania jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa, w informacji przedstawiono ogólną analizę wykonania przez jednostki samorządowe ich budżetów (wraz z ujętymi w tych budżetach środkami przekazanymi z budżetu państwa). Analizę przeprowadzono na podstawie zbiorczych danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów.

Na system administracji samorządowej składają się⁴⁰: 2478 gmin (w tym 65 miast na prawach powiatu), 314 powiatów i 16 samorządów województw.

Konstytucja RP w art. 167 ust. 2 stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, który został określony w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 26 listopada 1998 r.

⁴⁰ Według stanu na koniec 2004 r.

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2003⁴¹, która utraciła moc z dniem 31 grudnia 2003 r.

Zasadnicze zmiany w systemie finansowania jednostek samorządowych określone w ustawie o dochodach jednostek samorządowych związane są ze zmianą sposobu finansowania niektórych zadań z zakresu administracji rządowej, na które te jednostki otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa oraz zadań własnych dofinansowywanych z budżetu państwa. W nowym systemie jednostki samorządowe realizują te zadania jako zadania własne, finansowane z dochodów własnych. Do tych zadań należą w szczególności:

- a) w gminach:
 - finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą oraz dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu,
 - wypłata dodatków mieszkaniowych,
 - współfinansowanie kosztów pobytu osób skierowanych do powiatowego domu pomocy społecznej,
- b) w powiatach:
 - utrzymanie powiatowego centrum pomocy rodzinie,
 - prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych,
 - organizowanie opieki w rodzinach zastępczych,
 - rejestrowanie bezrobotnych, przyznawanie i wypłacanie świadczeń przedemerytalnych, wydawanie decyzji dotyczących zatrudnienia,
 - nadzór nad działalnością stowarzyszeń kultury fizycznej oraz związków sportowych,
- c) w samorządach województw:
 - finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów autobusowych w kraju,
 - organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przejazdów pasażerskich,
 - finansowanie ustawowych zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,
 - finansowanie ustawowych zadań określonych w ustawie o służbie medycyny pracy.

⁴¹ Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.

Zwiększenie w związku z powyższą zmianą dochodów własnych gmin, powiatów, i samorządów województw zostało zrealizowane głównie poprzez zwiększenie udziału samorządów we wpływach z podatków bezpośrednich, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych.

Udziały w 2004 r.⁴² wzrosły:

- a) W podatku dochodowym od osób fizycznych:
 - dla gmin o 8,12 punktu procentowego i wynosiły 35,72%,
 - dla powiatów o 7,42 punktu procentowego i wynosiły 8,42%,
 - dla samorządów województw o 0,1 punktu procentowego i wynosiły 1,60%.
- b) W podatku dochodowym od osób prawnych:
 - dla gmin o 1,71 punktu procentowego i wynosiły 6,71%,
 - dla powiatów o 1,40 punktu procentowego i wynosiły 1,40%,
 - dla samorządów województw o 15,4 punktu procentowego i wynosiły 15,9%.

Zmieniona struktura tych dochodów stworzyła warunki zachęcające jednostki samorządu terytorialnego do wspierania rozwoju gospodarczego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i usprawnienie procedur obsługi przedsiębiorców. W szczególności takim czynnikiem motywującym wydaje się silne powiązanie budżetów samorządów województw z wpływami z podatku dochodowego od osób prawnych.

Zmiany systemowe oznaczają wzmocnienie pozycji jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększanie ich samodzielności w dysponowaniu środkami finansowymi.

Od 1 stycznia 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego uzyskały prawo do 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (do 31 grudnia 2003 r. uzyskane dochody z tego tytułu były odprowadzane w całości do budżetu państwa).

Ponadto powiaty otrzymują dochody w wysokości 25% wpływów osiągniętych z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa znajdującym się na ich terenie (do 31 grudnia 2003 r. – 5%). Zmiany te powinny wpłynąć korzystnie na skuteczność pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego tych dochodów.

Zasady transferu z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego subwencji ogólnej zostały w 2004 r. zachowane, natomiast zmianie uległa konstrukcja tej subwencji. Wprowadzono nowy system wyrównawczy mający na celu wyrównywanie różnic

⁴² Docelowo udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z ustawą, osiągnie 39,34%, a powiatów 10,25% (po roku 2006).

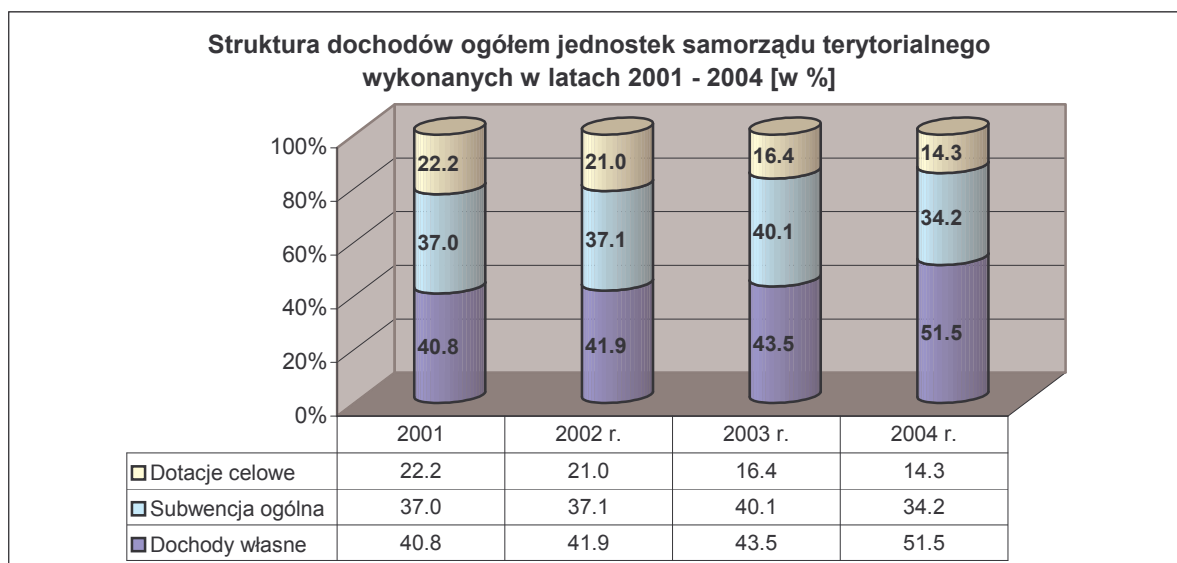
w dochodach na poszczególnych poziomach samorządowych, polegający na podziale subwencji ogólnej na część wyrównawczą i część równoważącą dla gmin i powiatów oraz część regionalną dla samorządów województw. Wszystkie jednostki samorządowe otrzymują także część oświatową subwencji ogólnej.

Zmieniona konstrukcja wskaźników warunkujących wielkość kwot subwencji uwzględnia w lepszym stopniu specyfikę zadań poszczególnych poziomów jednostek samorządu terytorialnego, np.: w przypadku gmin uwzględniono między innymi poziom dochodów mieszkańców i gęstość zaludnienia, w powiatach – poziom bezrobocia, w województwach – liczbę mieszkańców, poziom PKB na jednego mieszkańca i stan infrastruktury drogowej.

Powyższe zmiany spowodowały, że zasadniczym sposobem finansowania samorządów stały się dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

Udział procentowy poszczególnych grup dochodów w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001-2004, przedstawia poniższy wykres:

Wykres



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

3.3. Zbiornicze wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela

Wyszczególnienie	Ogółem	z tego:			
		samorządy województw	miasta na prawach powiatu	powiaty	gminy ¹⁾
		[w tys. zł]			
1	2	3	4	5	6
Dochody 2003 r.	79.140.449,9	4.565.749,7	27.416.756,7	11.111.621,4	36.046.322,1
Dochody 2004 r. (plan po zm.)	91.292.429,7	6.565.305,4	31.633.913,8	12.390.868,4	40.702.342,1
Dochody 2004 r. (wykonanie)	91.503.977,1	6.970.305,9	31.753.774,3	12.471.367,2	40.308.529,7
Wykonanie dochodów 2004/2003 [w %]	115,6	152,7	115,8	112,2	111,8
Wykonanie dochodów 2004 wykonanie/plan [w %]	100,2	106,2	100,4	100,6	99,0
Wydatki 2003 r.	80.954.357,6	4.712.741,2	28.196.601,8	11.449.736,9	36.595.277,7
Wydatki 2004 r. (plan po zm.)	96.570.631,7	6.488.354,4	33.712.288,4	12.807.471,1	43.562.517,8
Wydatki 2004 r. (wykonanie)	91.386.801,3	5.863.585,4	32.136.737,0	12.444.702,3	40.941.776,6
Wykonanie wydatków 2004/2003 [w %]	112,9	124,4	114,0	108,7	111,9
Wykonanie wydatków 2004 wykonanie/plan po zm. [w %]	94,6	90,4	95,3	97,2	94,0
Wynik 2003 r.	-1.813.907,7	-146.991,5	-779.845,1	-338.115,5	-548.955,6
Wynik 2004 r.					
plan	- 5.278.201,9	76.951,0	-2.078.374,6	-416.602,7	-2.860.175,7
wykonanie	117.175,8	1.106.720,5	- 382.962,7	26.664,9	- 633.246,9
Liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką budżetową w 2004 r.	1258	14	30	170	1044
Liczba jednostek samorządu terytorialnego z deficytem w 2004 r.	1550	2	35	144	1369
Struktura wykonania:					
		[w % %]			
Dochodów 2004 r.	100,0	7,6	34,7	13,6	44,1
Wydatków 2004 r.	100,0	6,4	35,2	13,6	44,8

¹⁾ Bez miast na prawach powiatu.

Finansowanie wyniku w 2004 r. (a-b)	4.905.858,5	-4.883,2	1.998.858,1	373.530,1	2.538.353,5
a) przychody ogółem, z tego:	9.083.174,6	150.009,1	3.368.888,5	797.694,7	4.766.582,3
- kredyty i pożyczki	5.612.011,6	58.233,6	2.117.627,9	591.471,5	2.844.678,6
- nadwyżka lat ubiegłych	955.958,6	12.737,2	85.376,3	29.617,8	828.227,3
- obligacje j.s.t. oraz związków komunalnych	446.359,0	0,0	262.500,0	49.200,0	134.659,0
- pozostałe przychody	2.068.845,4	79.038,3	903.384,3	127.405,4	959.017,4
b) rozchody ogółem, z tego:	4.177.316,0	154.892,3	1.370.030,4	424.164,6	2.228.228,7
- spłaty kredytów i pożyczek	3.367.874,5	119.425,0	1.251.163,1	319.054,4	1.678.231,9
- pożyczki	99.696,5	11.765,5	16.301,9	51.775,3	19.853,8
- pozostałe rozchody	709.745,1	23.701,8	102.565,4	53.334,9	530.143,0

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

W 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały dochody w łącznej kwocie 91.503.977,1 tys. zł, co stanowiło 100,2% kwoty dochodów zaplanowanych na 2004 r. Najwyższe dochody w stosunku do planowanych na 2004 r. wykonały województwa (106,2% planu po zmianach). Tylko w gminach wykonane dochody w (łącznej) kwocie były niższe od zaplanowanych na 2004 r. (99% planu po zmianach).

W porównaniu do 2003 r. zrealizowane łącznie dochody jednostek samorządu terytorialnego były wyższe o 15,6%. Wzrost dochodów wystąpił na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego, przy czym najwyższy był w województwach (o 52,7% w porównaniu do wykonanych w 2003 r. dochodów), najniższy w gminach (wzrost o 11,8%).

Łączna kwota wydatków jednostek samorządu terytorialnego, zrealizowanych w 2004 r., wyniosła 91.386.801,3 tys. zł, co stanowiło 96,4% kwoty wydatków zaplanowanych na ten rok. Wykonane przez jednostki samorządu terytorialnego wydatki w 2004 r. były niższe od zaplanowanych na wszystkich poziomach samorządu, przy czym najniższe wydatki w stosunku do planowanych zrealizowały województwa (90,4%), najwyższe powiaty (97,2% planu po zmianach). Kwota zrealizowanych w 2004 r. wydatków w stosunku do wydatków zrealizowanych w 2003 r. była wyższa o 12,9%. Najwyższy wzrost kwoty wykonanych wydatków w 2004 r. w stosunku do wydatków wykonanych w 2003 r. wystąpił w województwach (o 24,4%), najniższy w powiatach (o 8,7%).

W 2004 r. budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się zbiorczo nadwyżką w kwocie 117.175,8 tys. zł, przy zaplanowanym wysokim deficycie w łącznej wysokości 5.278.201,9 tys. zł. Tylko województwa zaplanowały (łącznie) budżety z nadwyżką w wysokości 76.951,0 tys. zł. Deficyt planowany przez gminy w łącznej kwocie 2.860.175,7 tys. zł stanowił ponad 54,2% planowanego przez jednostki samorządu terytorialnego deficytu. W 1258 jednostkach samorządu terytorialnego budżety w 2004 r. zamknęły się nadwyżką. W roku 2003 budżety jednostek samorządu terytorialnego (na wszystkich poziomach samorządu) zamknęły się deficytem w łącznej wysokości 1.813.907,8 tys. zł.

Struktura dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, wykonanych w 2004 r., została przedstawiona w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r. Wykonanie	2004 r.		Wskaźniki		Struktura dochodów/ wydatków w 2003 r.	Struktura dochodów/ wydatków w 2004 r.
			Plan po zm.	Wykonanie	5:3	5:4		
			[w tys. zł]		[w % %]			
1	2	3	4	5	6	7		8
1.	Dochody ogółem, z tego:	79.140.449,9	91.292.429,7	91.503.977,1	115,6	100,2	100,0	100,0
1.1.	Dochody własne	34.463.570,6	46.017.591,8	47.080.284,6	136,6	102,3	43,5	51,5
1.2.	Dotacje	12.948.307,7	13.960.621,2	13.109.506,5	101,2	93,9	16,4	14,3
1.3.	Subwencja	31.728.571,6	31.314.216,7	31.314.186,0	98,7	100,0	40,1	34,2
2.	Wydatki ogółem, z tego:	80.954.357,7	96.570.631,6	91.386.801,3	112,9	94,6	100	100
2.1.	Wydatki majątkowe	12.570.293,0	17.883.823,1	15.188.184,0	120,8	84,9	15,5	16,6
2.2.	Wydatki bieżące	68.384.064,7	78.686.808,5	76.198.617,3	111,4	96,8	84,5	83,4

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

W strukturze zrealizowanych w 2004 r. dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego, najwyższą pozycję stanowiły dochody własne (51,5%). W porównaniu do roku 2003 udział dochodów własnych w dochodach ogółem zwiększył się o 8 punktów procentowych. Zmniejszeniu o 5,9 punktu procentowego uległ udział subwencji ogólnej w łącznych dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zmniejszył się również udział dotacji w dochodach jednostek samorządu terytorialnego o 2,1 punktu procentowego. Łączna kwota zrealizowanych w 2004 r. dochodów własnych w porównaniu do analogicznego okresu w roku poprzednim była wyższa o 36,6%, natomiast łączna kwota subwencji ogólnej, którą otrzymały samorządy w 2004 r. w porównaniu do kwoty subwencji z 2003 r. była niższa o 1,3%.

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego i subwencja ogólna (łącznie 85,7% dochodów) stanowiły w 2004 r. podstawowe źródło dochodów samorządu terytorialnego. Oznacza to znaczące zwiększenie samodzielności w decydowaniu o kierunkach i strukturze wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

W strukturze wykonanych w 2004 r. wydatków jednostek samorządu terytorialnego wydatki bieżące stanowiły 83,4%, wydatki majątkowe - 16,6%. W porównaniu do 2003 r. zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem o 1,1 punktu procentowego.

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych prezentują dane liczbowe w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem		Wskaźnik [4:3]	Struktura zobowiązań w 2004 r.
		2003 r.	2004 r.		
		[w tys. zł]			
1	2	3	4	5	6
1.	Zobowiązania wg tytułów dłużnych, z tego:	17.276.843,3	19.104.730,3	110,6	100,0
1.1.	Papiery wartościowe	2.817.781,0	3.134.444,5	111,2	16,4
	w tym: długoterminowe	2.701.331,9	2.824.358,0	X	X
1.2.	Kredyty i pożyczki	13.785.741,5	15.589.969,5	113,1	81,6
	w tym: długoterminowe	12.524.580,0	14.376.005,4	X	X
1.3.	Przyjęte depozyty	24.930,5	18.571,3	74,5	0,1
1.4.	Wymagalne zobowiązania	648.390,3	361.745,0	55,8	1,9
	w tym: z tytułu dostaw towarów i usług	455.764,0	258.929,7	X	X

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

Kwota zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2004 r. (łącznie) wynosiła 19.104.730,3 tys. zł i stanowiła 20,9% wykonanych przez te jednostki w 2004 r. dochodów. Na koniec 2003 r. kwota zadłużenia stanowiła 21,8% wykonanych dochodów. Oznacza to spadek (o 0,9 punktu procentowego) relacji kwoty długu do zrealizowanych dochodów. Jest to wynikiem szybszego tempa wzrostu łącznej kwoty wykonanych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r. dochodów od tempa wzrostu kwoty zadłużenia w tym samym okresie.

Kwota długu na koniec 2004 r. w porównaniu do kwoty długu na koniec 2003 r. była wyższa o 10,6%. Najwyższy wzrost łącznej kwoty długu nastąpił z tytułu kredytów i pożyczek i był wyższy od kwoty długu z tego tytułu w 2003 r. o 13,1%. Najwyższy udział w łącznej kwocie długu na koniec 2004 r. (podobnie jak w latach poprzednich) miały kredyty i pożyczki (81,6%), najniższy - przyjęte depozyty (0,1%). Łączna kwota zobowiązań wymagalnych jednostek samorządu terytorialnego wykazana na koniec 2004 r. w porównaniu do kwoty zobowiązań wymagalnych na koniec 2003 r. była niższa o 44,2%.

3.3.1. Dochody samorządów województw

Zbiorcze dane dotyczące wykonania dochodów przez samorządy województw przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r.	Struktura wykonania w 2003 r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004 r.
		wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w % %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	4.565.749,7	100,0	6.565.305,4	6.970.305,9	152,7	106,2	100,0
1.1.	Dochody własne, z tego:	724.994,9	15,9	3.249.975,6	4.121.249,7	568,5	126,8	59,1
	- wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych	474.374,8	10,4	494.616,2	527.444,9	111,2	106,6	7,6
	- wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych	71.458,9	1,6	2.540.598,8	3.368.616,9	4714,1	132,6	48,3
	- dochody z majątku województwa	51.977,3	1,1	65.561,6	56.108,3	107,9	85,6	0,8
	- pozostałe dochody	127.183,9	2,8	149.199,0	169.079,6	132,9	113,3	2,4
1.2.	Dotacje celowe z budżetu państwa:	2.052.407,6	45,0	1.755.082,1	1.293.454,6	63,0	74,0	18,6
	- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	960.836,6	21,0	652.698,6	629.941,1	65,6	96,5	9,1
	inwestycyjne	337.692,9	7,4	369.806,3	356.764,3	105,6	96,5	5,1
	-na zadania własne, w tym:	1.079.494,2	23,6	790.251,3	476.545,4	44,1	60,3	6,8
	inwestycyjne	584.739,9	12,8	684.879,3	412.109,5	70,5	60,2	5,9
	-na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	12.076,8	0,3	312.132,2	186.968,1	1548,2	59,9	2,7
	inwestycyjne	5.702,4	0,1	104.477,8	71.143,0	1247,6	68,1	1,0
1.3.	Pozostałe dotacje, z tego:	277.912,3	6,1	270.200,2	265.554,1	95,6	98,2	3,8
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z j.s.t., w tym:	204.940,2	4,5	203.471,1	202.441,8	98,8	99,5	2,9
	inwestycyjne	191.833,7	4,2	188.735,8	188.165,6	98,1	99,7	2,7
	- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	72.972,1	1,6	66.729,1	63.112,3	86,5	94,6	0,9
	inwestycyjne	62.962,0	1,4	59.501,5	56.313,3	89,4	94,6	0,8
1.4.	Subwencja ogólna ^{*)}	1.510.434,9	33,0	1.290.047,5	1.290.047,5	85,4	100,0	18,5
	-część oświatowa	439.964,6	9,6	461.241,2	461.241,2	104,8	100,0	6,6
	- część regionalna	817.992,9	17,9	299.667,9	299.667,9	x	100,0	4,3
	-część wyrównawcza	252.477,4	5,5	499.288,4	499.288,4	x	100,0	7,2
	-uzupełnienie subwencji ogólnej	0,0	x	29.850,0	29.850,0	x	100,0	0,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań samorządów województw.

^{*)} W 2003 r. subwencja ogólna składała się z: części oświatowej, części drogowej oraz części wyrównawczej.

Zrealizowane w 2004 r. przez województwa dochody w łącznej kwocie 6.970.305,9 tys. zł (106,2% planu po zmianach) były wyższe od dochodów zrealizowanych w 2003 r. o 52,7%. Dochody własne województw zostały wykonane w stosunku do zaplanowanych na 2004 r. w 126,8%, dotacje celowe w 74,0% kwoty zaplanowanej.

W sposób zasadniczy zmieniła się struktura dochodów województw samorządowych. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w 2004 r. wynosił 59,1% i zwiększył się

w porównaniu do 2003 r. (15,9%) prawie czterokrotnie. Znacząco zwiększyły się wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, a ich udział w dochodach ogółem zwiększył się o 46,7 punktu procentowego (z 1,6% do 48,3%). Zmniejszył się natomiast (o 2,8 punktu procentowego) w dochodach województw udział wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Powiązanie zasilania budżetów samorządów województw z udziałem w podatku dochodowym od osób prawnych stwarza możliwości i bodźce do realizowania przez samorząd województwa polityki rozwoju gospodarczego regionu i tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorstw.

Znacznie zmniejszył się udział dotacji celowych w dochodach województw – o 26,4 punktu procentowego (z 45% w 2003 r. do 18,6% w 2004 r.). Subwencja ogólna, którą w 2004 r. otrzymały województwa stanowiła 85,4% łącznej kwoty subwencji z 2003 r. Zmniejszył się również udział subwencji w dochodach województw o 14,5 punktu procentowego (z 33,0% w 2003 r. do 18,5% w 2004 r.). Ograniczenie dotacji celowych (do 18,6% ogółu dochodów) stwarza szansę racjonalizowania i indywidualizowania wydatków samorządów województw, zgodnie z ich strategiami i polityką rozwoju.

3.3.2. Wydatki samorządów województw

Wykonanie wydatków przez samorzady województw prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2003r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w % %]	[w tys. zł]		[w % %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	4.712.741,2	100,0	6.488.354,4	5.863.585,4	124,4	90,4	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	3.142.023,0	66,7	4.315.878,9	4.122.294,3	131,2	95,5	70,3
	- wydatki na wynagrodzenia	699.199,2	14,8	768.952,1	758.650,1	108,5	98,7	12,9
	- pochodne od wynagrodzeń	134.826,7	2,9	152.054,4	147.427,7	109,3	97,0	2,5
	- dotacje	1.337.309,0	28,4	1.786.105,7	1.708.044,8	127,7	95,6	29,1
	- wydatki na obsługę długu	20.040,2	0,4	29.416,4	25.757,8	128,5	87,6	0,4
	- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	846,0	0,0	20.110,6	1.955,6	231,2	9,7	0,0
	- pozostałe wydatki	949.802,0	20,2	1.559.239,6	1.480.458,3	155,9	94,9	25,2
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	1.570.718,2	33,3	2.172.475,5	1.741.291,1	110,9	80,2	29,7
	- wydatki na inwestycje	1.545.990,9	32,8	2.119.877,9	1.689.791,1	109,3	79,7	28,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań samorządów województw.

Województwa samorządowe w 2004 r. zrealizowały wydatki w łącznej kwocie 5.863.585,4 tys. zł. Kwota wykonanych wydatków stanowiła 90,4% wydatków zaplanowanych na ten rok. W stosunku do 2003 r. kwota wykonanych przez województwa

wydatków ogółem zwiększyła się o 24,4% (wydatków bieżących o 31,2%, wydatków majątkowych o 10,9%).

W strukturze wykonanych wydatków dominowały wydatki bieżące, które stanowiły 70,3% łącznej kwoty wydatków. Udział wydatków bieżących w wydatkach województw ogółem, w porównaniu do 2003 r., uległ zwiększeniu o 3,6 punktu procentowego.

Województwa wykonały wydatki majątkowe w łącznej kwocie 1.741.291,1 tys. zł, co stanowiło 80,2% kwoty wydatków zaplanowanych na ten rok. Wydatki majątkowe stanowiły 29,7% kwoty wydatków ogółem. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w porównaniu do 2003 r. uległ zmniejszeniu o 3,6 punktu procentowego. Niewykonanie planu wydatków majątkowych wynika między innymi z opóźnień w pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych i wyczekiwania na zawarcie umów z instytucjami zarządzającymi w celu zarezerwowania środków na prefinansowanie zadań.

Zobowiązania województw według tytułów dłużnych na koniec 2004 r. prezentują dane w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem		Wskaźnik [4:3]	Struktura zobowiązań w 2004 r.
		2003 r.	2004 r.		
		[w tys. zł]		[w % %]	
1	2	3	4	5	6
1.	Zobowiązania wg tytułów dłużnych, z tego:	642.518,3	561.450,6	87,4	100,0
1.1.	Papiery wartościowe	124.700,0	120.000,0	96,2	21,4
	w tym: długoterminowe	124.700,0	120.000,0	96,2	X
1.2.	Kredyty i pożyczki	498.740,2	424.198,4	85,1	75,6
	w tym: długoterminowe	466.622,9	400.423,5	85,8	X
1.3.	Przyjęte depozyty	6,5	7,4	1,1	0,0
1.4.	Wymagalne zobowiązania	19.071,5	17.244,8	90,4	3,1
	w tym: z tytułu dostaw towarów i usług	13.477,1	9.671,3	71,8	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań samorządów województw.

Łączna kwota zadłużenia województw na koniec 2004 r. wynosiła 561.450,6 tys. zł i stanowiła 12,3% kwoty zrealizowanych w tym roku dochodów województw (w 2003 r. relacja ta wynosiła 14,1%). W porównaniu do zadłużenia województw na koniec 2003 r. łączna kwota długu województw w 2004 r. zmniejszyła się o 12,6%. Znacznie zmniejszyła się kwota zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (o 14,9%) i łączna kwota zobowiązań wymagalnych (o 9,6%). Poprawa ogólnej sytuacji finansowej samorządu województw umożliwiła ograniczanie zadłużania i stworzyła korzystniejszą sytuację dla pozyskiwania nowych środków zwrotnych na prefinansowanie i finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

W strukturze długu województw najwyższy był udział kredytów i pożyczek (75,6%). Zobowiązania wymagalne stanowiły 3,1% łącznej kwoty zobowiązań (w 2003 r. – 3,0%).

3.3.3. Dochody powiatów

Zbiorcze dane dotyczące wykonania dochodów przez powiaty przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r. wykonanie [w tys. zł]	Struktura wykonania w 2003 r. [w %]	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
1	2	3	4	[w tys. zł]		[w % %]		9
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	11.111.621,4	100,0	12.390.868,4	12.471.367,2	112,2	100,6	100,0
1.1.	Razem dochody własne, z tego:	1.256.164,1	11,3	2.945.836,4	3.105.858,3	247,2	105,4	24,9
	-wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych	145.304,7	1,3	1.285.946,5	1.288.341,8	886,6	100,2	10,3
	-wpływy z udziału podatku dochodowym od osób prawnych	0,0	X	71.469,9	94.260,8	X	131,9	0,8
	-dochody z majątku powiatu	182.191,4	0,2	219.859,1	219.984,4	120,7	100,1	1,8
	-pozostałe dochody	928.668,0	8,4	1.368.560,9	1.503.271,3	161,9	109,8	12,1
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa:	3.474.259,9	31,3	2.887.199,3	2.819.335,4	81,1	97,6	22,6
	- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	1.395.900,2	12,6	1.310.968,7	1.283.948,5	92,0	97,9	10,3
	<i>inwestycyjne</i>	31.145,1	0,3	60.825,9	60.310,1	193,6	99,2	0,5
	- na zadania własne, w tym:	2.067.171,5	18,6	1.555.506,8	1.515.179,5	73,3	97,4	12,1
	<i>inwestycyjne</i>	271.788,9	2,4	263.705,4	226.383,2	83,3	85,8	1,8
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	11.188,2	0,1	20.723,8	20.207,4	180,6	97,5	0,2
	<i>inwestycyjne</i>	92,3	0,0	1.105,2	1.093,0	1.184,2	98,9	0,0
1.3.	Pozostałe dotacje, z tego:	144.744,4	1,3	218.141,6	205.898,1	142,2	94,4	1,7
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	88.681,3	0,8	156.869,6	147.554,7	166,4	94,1	1,2
	<i>inwestycyjne</i>	26.297,8	0,2	42.620,5	40.008,3	152,1	93,9	0,3
	- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	56.063,1	0,5	61.272,0	58.343,4	104,1	95,2	0,5
	<i>inwestycyjne</i>	40.719,1	0,4	47.190,1	45.069,1	110,7	95,5	0,4
1.4.	Subwencja ogólna^{*)}	6.236.453,0	56,1	6.339.691,1	6.340.275,4	101,7	100,0	50,8
	- część oświatowa	4.833.882,2	43,5	5.138.313,0	5.138.316,0	106,3	100,0	41,2
	- część równoważąca	1.051.820,3	9,5	402.802,8	402.802,8	x	100,0	3,2
	- część wyrównawcza	350.750,5	3,2	634.893,9	634.923,2	x	100,0	5,1
	- uzupełnienie subwencji ogólnej	0,0	x	163.681,4	164.233,4	x	100,3	1,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań powiatów.

^{*)} W 2003 r. subwencja ogólna składała się z: części oświatowej, części drogowej oraz części wyrównawczej.

Powiaty w 2004 r. zrealizowały dochody w łącznej kwocie 12.471.367,2 tys. zł, co stanowiło 100,6% planu po zmianach. Łączna kwota zrealizowanych w 2004 r. dochodów w stosunku do dochodów wykonanych w 2003 r. była wyższa o 12,2%. Dochody własne

w kwocie 3.105.858,3 tys. zł stanowiły 247,2% kwoty dochodów własnych, zrealizowanych w 2003 r., przy czym wpływy ze zwiększonego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wzrosły prawie dziewięciokrotnie. Ponadto powiaty w 2004 r. uzyskały po raz pierwszy wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w kwocie 94.260,8 tys. zł (131,9% planu po zm.), które stanowiły 0,8% kwoty wykonanych dochodów ogółem.

W strukturze zrealizowanych przez powiaty dochodów najwyższy udział miała subwencja ogólna (50,8%). Jednakże w porównaniu do 2003 r. zmniejszył się udział subwencji w łącznej kwocie dochodów o 5,3 punktu procentowego. Dochody własne stanowiły 24,9% dochodów ogółem, a ich udział w dochodach w porównaniu do 2003 r. uległ zwiększeniu o 13,6 punktu procentowego (w 2003 r. – 11,3%). Dotacje celowe z budżetu państwa, w kwocie stanowiącej 81,1% kwoty przekazanej powiatom w 2003 r., stanowiły 22,6% dochodów ogółem. Ich udział w dochodach powiatów w porównaniu do 2003 r. uległ zmniejszeniu o 8,7 punktu procentowego (z 31,3% w 2003 r. do 22,6% w 2004 r.).

Nowe zasady zasilania budżetów powiatów umożliwiają bardziej samodzielną gospodarkę środkami (75,7% dochodów stanowiły dochody własne i subwencja ogólna). Tymczasowe rozwiązania w zakresie finansowania placówek pomocy społecznej powodują jednak, że w budżetach powiatów stosunkowo wysoki jest udział dotacji celowej na bieżące zadania własne.

3.3.4. Wydatki powiatów

Wykonanie wydatków przez powiaty prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2003 r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w %]	[w tys. zł]		[w % %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	11.449.736,9	100,0	12.807.471,1	12.444.702,3	108,7	97,2	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	10.440.529,3	91,2	11.390.674,9	11.179.185,7	107,1	98,1	89,8
	- wydatki na wynagrodzenia	5.539.271,4	48,4	5.812.122,5	5.795.233,0	104,6	99,7	46,6
	- pochodne od wynagrodzeń	999.195,6	8,7	1.372.985,1	1.340.968,7	134,2	97,7	10,8
	- dotacje	509.600,2	4,5	541.991,6	533.770,9	104,7	98,5	4,3
	- wydatki na obsługę długu	56.418,6	0,5	81.513,6	74.028,8	131,2	90,8	0,6
	- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	18.145,7	0,2	46.630,7	20.399,2	112,4	43,7	0,2
	- pozostałe wydatki	3.317.897,8	29,0	3.535.431,4	3.414.785,1	102,9	96,6	27,4
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	1.009.207,7	8,8	1.416.796,1	1.265.516,6	125,4	89,3	10,2
	- wydatki na inwestycje	1.006.301,2	8,7	1.402.734,1	1.257.186,5	124,9	89,6	10,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań powiatów.

Łączna kwota zrealizowanych przez powiaty w 2004 r. wydatków wynosiła 12.444.702,3 tys. zł, co stanowiło 97,2% kwoty wydatków zaplanowanych przez powiaty na ten rok. Wydatki wykonane w 2004 r. były wyższe od wydatków wykonanych w 2003 r. o 8,7%.

Wydatki majątkowe powiatów stanowiły 10,2%, a wydatki bieżące 89,8% łącznej kwoty wydatków. W porównaniu do 2003 r. wydatki majątkowe wzrosły o 25,4%, wydatki bieżące o 7,1%. Zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach powiatów ogółem o 1,4 punktu procentowego.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych na koniec 2004 r. prezentują dane w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem		Wskaźnik [4:3]	Struktura zobowiązań w 2004 r.
		2003 r.	2004 r.		
		[w tys. zł]		[w % %]	
1	2	3	4	5	6
1.	Zobowiązania wg tytułów dłużnych, z tego:	1.225.225,9	1.480.002,6	120,8	100,0
1.1.	Papiery wartościowe	240.350,0	295.550,0	123,0	20,0
	w tym: długoterminowe	220.250,0	276.050,0	125,3	X
1.2.	Kredyty i pożyczki	925.098,2	1.171.462,7	126,6	79,2
	w tym: długoterminowe	836.150,5	1.066.815,4	127,6	X
1.3.	Przyjęte depozyty	2.225,1	715,0	32,1	0,0
1.4.	Wymagalne zobowiązania	57.552,6	12.274,9	21,3	0,8
	w tym: z tytułu dostaw towarów i usług	16.456,8	8.171,5	49,7	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań powiatów.

Łączna kwota zadłużenia powiatów na koniec 2004 r. wynosiła 1.480.002,6 tys. zł i stanowiła 120,8% kwoty długu z końca 2003 r. Najwyższy wzrost zadłużenia w 2004 r. w stosunku do 2003 r. nastąpił z tytułu kredytów i pożyczek (o 26,6%) oraz emisji papierów wartościowych (o 20,8%).

Łączne zadłużenie powiatów na koniec 2004 r. stanowiło 11,9% zrealizowanych w tym roku dochodów (w 2003 r. kwota zadłużenia stanowiła 12,6% wykonanych dochodów). Relacja kwoty długu do wykonanych dochodów zmniejszyła się 0,7 punktu procentowego. W strukturze długu przeważały zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek (79,2%). Znacznemu zmniejszeniu uległa łączna kwota zobowiązań wymagalnych, która na koniec 2004 r. stanowiła 21,3% kwoty zobowiązań wymagalnych z końca 2003 r.

3.3.5. Dochody miast na prawach powiatu

Zbiorcze dane dotyczące wykonania dochodów przez miasta na prawach powiatu przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r.	Struktura wykonania w 2003r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004r.
		wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w % %]	[w tys. zł]	[w % %]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	27.416.756,7	100	31.633.913,8	31.753.774,3	115,8	100,4	100,0
1.1.	Razem dochody własne, z tego	15.426.713,1	56,3	20.160.318,2	20.408.769,1	132,3	101,2	64,3
	- wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych	4.889.066,3	17,8	7.896.271,7	7.797.035,6	159,5	98,7	24,6
	- wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych	489.263,7	1,8	767.022,2	1.063.265,7	217,3	138,6	3,3
	- podatek od nieruchomości	4.095.013,4	14,9	4.337.399,7	4.452.320,7	108,7	102,6	14,0
	- podatek od środków transportowych	238.020,7	0,9	241.918,7	254.986,9	107,1	105,4	0,8
	- podatek od czynności cywilnoprawnych	578.970,3	2,1	586.407,9	649.588,7	112,2	110,8	2,0
	- pozostałe podatki	210.926,8	0,8	217.857,8	225.050,1	106,7	103,3	0,7
	- wpływy z opłat	404.588,3	1,5	432.988,6	422.863,6	104,5	97,7	1,3
	- dochody z majątku miasta	1.629.353,0	5,9	2.069.568,5	1.904.836,8	116,9	92,0	6,0
	- pozostałe dochody	2.891.510,6	10,5	3.610.883,1	3.638.821,0	125,8	100,8	11,5
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa:	3.123.606,6	11,4	3.394.797,7	3.269.902,7	104,7	96,3	10,3
	- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	1.618.024,7	5,9	2.350.247,4	2.285.756,3	141,3	97,3	7,2
	inwestycyjne	16.507,1	0,1	29.778,0	29.651,7	179,6	99,6	0,1
	- na zadania własne, w tym:	1.414.975,4	5,2	1.004.053,9	944.441,4	66,7	94,1	3,0
	inwestycyjne	310.573,9	1,1	339.636,4	287.948,4	92,7	84,8	0,9
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	90.606,5	0,3	40.496,4	39.705,0	43,8	98,0	0,1
	inwestycyjne	588,4	0,0	400,0	360,0	61,2	90,0	0,0
1.3.	Pozostałe dotacje, z tego:	102.346,0	0,4	216.510,6	212.409,5	207,5	98,1	0,7
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	50.264,2	0,2	114.552,7	108.237,7	215,3	94,5	0,3
	inwestycyjne	29.861,7	0,1	77.180,5	71.012,0	237,8	92,0	0,2
	- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	52.081,8	0,2	101.957,9	104.171,8	200,0	102,2	0,3
	inwestycyjne	14.850,8	0,1	25.865,4	24.460,4	164,7	94,6	0,1
1.4.	Subwencja ogólna ^{*)}	8.764.090,8	32,0	7.862.287,3	7.862.693,0	89,7	100,0	24,8
	- część oświatowa	7.224.576,1	26,4	7.439.702,2	7.439.789,9	103,0	100,0	23,4
	- część równoważąca	0,0	X	97.062,7	97.062,7	x	100,0	0,3
	- część wyrównawcza	902.915,1	3,3	44.514,4	44.514,4	x	100,0	0,1
	- część rekompensująca (dla gmin)	636.599,7	2,3	10.654,8	10.793,6	x	101,3	0,0
	- uzupełnienie subwencji ogólnej	0,0	x	270.353,2	270.532,4	x	100,1	0,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań miast na prawach powiatu.

^{*)} W 2003 r. subwencja ogólna składała się z: części oświatowej dla gmin i powiatów, części drogowej dla powiatu, części wyrównawczej dla powiatu, części rekompensującej i podstawowej dla gminy.

Miasta na prawach powiatu zrealizowały w 2004 r. dochody w łącznej kwocie 31.753.744,3 tys. zł, co stanowiło 100,4 % planu po zmianach. Łączna kwota dochodów była wyższa o 15,8% od kwoty dochodów zrealizowanych w 2003 r.

Najwyższy udział w zrealizowanych dochodach miały dochody własne. Kwota wykonanych dochodów własnych w stosunku do kwoty tych dochodów wykonanych w 2003 r. wzrosła o 32,2%. Wzrósł również o 8 punktów udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły 24,6% dochodów ogółem (w 2003 r. – 17,8%), i w stosunku do wpływów w roku poprzednim wzrosły one o 6,8 punktu procentowego. Znacznie zmniejszył się udział subwencji ogólnej w dochodach miast na prawach powiatu w porównaniu do 2003 r. o 7,2 punktu procentowego (z 32% w 2003 r. do 24,8% w 2004 r.), nieznacznie zmniejszył się również udział dotacji celowych w dochodach ogółem o 1,1 punktu procentowego (z 11,4% w 2003 r. do 10,3% w 2004 r.).

Zmiany systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego spowodowały istotne zwiększenie samodzielności finansowej miast na prawach powiatu, w szczególności przez zwiększenie udziału dochodów własnych z udziałów w podatkach dochodowych.

3.3.6. Wydatki miast na prawach powiatu

Wykonanie wydatków przez miasta na prawach powiatu prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r.	Struktura wykonania w 2003r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004r.
		wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[% %]	[w tys. zł]		[w % %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	28.196.601,8	100,0	33.712.288,4	32.136.737,0	114,0	95,3	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	24.457.053,8	86,7	28.191.183,7	27.427.106,4	112,1	97,3	85,3
	- wydatki na wynagrodzenia	9.645.374,6	34,2	10.201.878,7	10.126.089,5	105,0	99,3	31,5
	- pochodne od wynagrodzeń	1.820.451,8	6,5	2.059.354,2	2.022.490,1	111,1	98,2	6,3
	- dotacje	2.205.553,3	7,8	2.489.227,5	2.467.064,0	111,9	99,1	7,7
	- wydatki na obsługę długu	435.500,1	1,5	487.574,4	449.936,3	103,3	92,3	1,4
	- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	7.108,4	0,0	68.130,0	7.345,6	103,3	10,8	0,0
	- pozostałe wydatki	10.343.065,6	36,7	12.885.018,8	12.354.180,9	119,4	95,9	38,4
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	3.739.548,0	13,3	5.521.104,7	4.709.630,6	125,9	85,3	14,7
	- wydatki na inwestycje	3.579.965,0	13,0	5.283.817,0	4.495.897,0	125,6	85,1	14,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań miast na prawach powiatu.

Miasta na prawach powiatu w 2004 r. zrealizowały wydatki w łącznej kwocie 32.136.737,0 tys. zł, co stanowiło 95,3% planu po zmianach. Zrealizowano 97,3% planowanych na 2004 r. wydatków bieżących i 85,3% wydatków majątkowych. W stosunku do 2003 r. wydatki zrealizowane w 2004 r. były wyższe o 14%. Wydatki bieżące w 2004 r.

stanowiły 85,3% wydatków ogółem, wydatki majątkowe 14,7%. W porównaniu do 2003 r. zmniejszył się udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem o 1,4 punktu procentowego (o tyle zwiększył się w 2004 r. udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem).

Opóźnienia w realizacji zadań inwestycyjnych mają między innymi źródło w przewlekłości przygotowań do pozyskiwania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i rezerwowaniu części środków na prefinansowanie programów, które będą zakwalifikowane do współfinansowania ze środków funduszy strukturalnych.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych na koniec 2004 r. prezentują dane w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem		Wskaźnik [4:3]	Struktura zobowiązań W 2004 r.
		2003 r.	2004 r.		
		[w tys. zł]			
1	2	3	4	5	6
1.	Zobowiązania wg tytułów dłużnych, z tego:	8.791.308,1	9.511.341,5	108,2	100,0
1.1.	Papiery wartościowe	1.788.404,0	1.987.127,6	111,1	20,9
	w tym: długoterminowe	1.741.731,5	1.753.141,6	100,7	X
1.2.	Kredyty i pożyczki	6.753.907,0	7.422.069,0	109,9	78,0
	w tym: długoterminowe	6.088.005,0	6.991.241,1	114,8	X
1.3.	Przyjęte depozyty	6.556,3	2.659,4	40,6	0,0
1.4.	Wymagalne zobowiązania	242.440,8	99.485,5	41,0	1,0
	w tym: z tytułu dostaw towarów i usług	201.602,4	84.175,3	41,8	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań miast na prawach powiatu.

Łączna kwota zadłużenia miast na prawach powiatu na koniec 2004 r. wynosiła 9.511.341,5 tys. zł i była wyższa od łącznej kwoty zadłużenia tych miast na koniec 2003 r. o 8,2%. Kwota zadłużenia w 2004 r. stanowiła 30% zrealizowanych przez miasta na prawach powiatu w tym roku dochodów. Relacja ta w porównaniu do 2003 r. uległa zmniejszeniu o 2,1 punktu procentowego (kwota długu na koniec 2003 r. stanowiła 32,1% wykonanych w tym roku dochodów).

W strukturze zadłużenia przeważały zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które stanowiły 78% łącznej kwoty długu. Zobowiązania wymagalne w stosunku do kwoty zobowiązań wymagalnych wykazanych na koniec 2003 r. uległy znacznemu zmniejszeniu (o 59%).

3.3.7. Dochody gmin

Zbiornicze dane dotyczące wykonania dochodów przez gminy przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r.	Struktura wykonania w 2003 r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004 r.
		wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[w % %]	[w tys. zł]	[w % %]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dochody ogółem	36.046.322,1	100	40.702.342,1	40.308.529,7	111,8	99,0	100,0
1.1.	Razem dochody własne, z tego	17.055.698,4	47,3	19.661.461,5	19.444.407,5	114,0	98,9	48,2
	- wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych	4.010.345,9	11,1	5.507.827,9	5.466.063,1	136,3	99,2	13,6
	- wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych	224.592,4	0,6	310.862,8	398.897,2	177,6	128,3	1,0
	- podatek od nieruchomości	6.028.249,8	16,7	6.478.903,9	6.501.230,3	107,8	100,3	16,1
	- podatek od środków transportowych	333.512,8	0,9	350.081,7	361.356,8	108,3	100,3	0,9
	- podatek od czynności cywilnoprawnych	378.949,1	1,1	348.191,7	403.420,4	106,5	116,0	1,0
	- pozostałe podatki	1.129.695,3	3,1	1.184.487,1	1.165.780,0	103,2	98,4	2,9
	- wpływy z opłat	551.845,9	1,5	598.326,1	641.440,1	116,2	107,2	1,6
	- dochody z majątku gminy	1.496.007,5	4,2	1.803.464,3	1.651.964,0	110,4	91,6	4,1
	- pozostałe dochody	2.902.499,7	8,1	3.079.315,9	2.854.255,6	98,3	92,7	7,1
1.2.	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa:	3.335.115,3	9,3	4.686.464,9	4.545.746,3	136,3	97,0	11,3
	- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	2.535.059,6	7,0	3.918.675,3	3.844.590,7	151,7	98,1	9,5
	inwestycyjne	25.822,3	0,1	36.445,1	35.551,5	137,7	97,5	0,1
	- na zadania własne, w tym:	780.076,9	2,2	742.634,8	676.799,2	86,8	91,1	1,7
	inwestycyjne	215.532,5	0,6	268.165,6	236.093,5	109,5	88,0	0,6
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, w tym:	19.978,8	0,1	25.154,8	24.356,4	121,9	96,8	0,1
	inwestycyjne	9.140,6	0,0	8.837,6	8.398,1	91,9	95,0	0,0
1.3.	Pozostałe dotacje, z tego:	437.915,6	1,2	532.224,8	497.205,8	113,5	93,4	1,2
	- na zadania realizowane na podstawie porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, w tym:	115.642,0	0,3	156.470,4	147.285,4	127,4	94,1	0,4
	inwestycyjne	33.178,3	0,1	70.503,8	63.090,3	190,2	89,5	0,2
	- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	322.273,6	0,9	375.754,4	349.920,4	108,6	93,1	0,9
	inwestycyjne	249.117,2	0,7	222.906,0	198.547,9	79,7	89,1	0,5
1.4.	Subwencja ogólna ^{*)}	15.217.592,9	42,2	15.822.190,9	15.821.170,1	104,0	100,0	39,3
	- część oświatowa	11.822.482,2	32,8	12.043.578,8	12.043.473,3	101,9	100,0	29,9
	- część równoważąca	0,0	x	207.371,6	207.352,8	0,0	100,0	0,5
	- część wyrównawcza	2.162.345,4	6,0	3.352.424,8	3.352.319,9	155,0	100,0	8,3
	- część rekompensująca	1.232.765,3	3,4	100.114,1	98.881,7	8,0	98,8	0,2
	- uzupełnienie subwencji ogólnej	x	x	118.701,6	119.142,4	0,0	100,4	0,3

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań miast na prawach powiatu.

^{*)} W 2003 r. subwencja ogólna składała się z: części oświatowej, części podstawowej oraz części rekompensującej.

Gminy wykonały w 2004 r. dochody w łącznej kwocie 40.308.529,7 tys. zł, co stanowiło 99% kwoty planowanych dochodów. W stosunku do 2003 r. łączna kwota

dochodów gmin była wyższa o 11,8%. Najwyższy wzrost (o 77,6%) wystąpił w dochodach z wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych oraz (o 36,3%) z wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota dotacji celowych przekazanych gminom z budżetu państwa w 2004 r. w porównaniu do 2003 r. była również wyższa o 36,3%.

W strukturze dochodów gmin najwyższy udział miały dochody własne – 48,2% oraz subwencja ogólna 39,3%. W porównaniu do 2003 r. zwiększył się udział dochodów własnych w dochodach o 0,9 punktu procentowego (z 47,3% do 48,2%), oraz udział dotacji celowych w dochodach ogółem o 2 punkty (z 9,3% w 2003 r. do 11,3% w 2004 r.), zmniejszył się natomiast udział subwencji w dochodach o 2,9 punktu procentowego (z 42,2% w 2003 r. do 39,3% w 2004 r.).

Dochody budżetów gmin wykazały w 2004 r. relatywnie najmniejsze zmiany zarówno co do poziomu jak i struktury. Elementem zwiększającym dochody było zwiększenie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, a zmniejszenie wynikało głównie z likwidacji części rekompensującej subwencji ogólnej. Zwiększenie kwoty dotacji celowych wynikało głównie z finansowania dotacją wyborów do Parlamentu Europejskiego. W nowym systemie finansowania zadań samorządu gminy zachowały, a nawet umocniły swą samodzielność w dysponowaniu środkami, dzięki zwiększeniu skali dochodów własnych.

3.3.8. Wydatki gmin

Wykonanie wydatków przez gminy prezentują dane zawarte w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	2003 r. wykonanie	Struktura wykonania w 2003 r.	2004 r.		Wskaźniki		Struktura wykonania w 2004 r.
				Plan po zmianach	Wykonanie	6:3	6:5	
		[w tys. zł]	[% %]	[w tys. zł]		[w % %]		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wydatki ogółem, z tego:	36.595.277,7	100	43.562.517,8	40.941.776,6	111,9	94,0	100,0
1.1.	Wydatki bieżące, z tego:	30.344.458,6	82,9	34.789.071,0	33.470.030,9	110,3	96,2	81,8
	- wydatki na wynagrodzenia	13.542.549,8	37,0	14.375.434,4	14.184.817,1	104,7	98,7	34,6
	- pochodne od wynagrodzeń	2.780.341,8	7,6	3.046.507,1	2.945.957,7	106,0	96,7	7,2
	- dotacje	1.529.988,5	4,2	1.690.510,0	1.671.008,1	109,2	98,8	4,1
	- wydatki na obsługę długu	323.890,5	0,9	351.700,9	315.749,4	97,5	89,8	0,8
	- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	14.313,4	0,0	33.864,2	9.503,4	66,4	28,1	0,0
	- pozostałe wydatki	12.153.374,5	0,3	15.291.054,4	14.342.995,2	118,0	93,8	35,0
1.2.	Wydatki majątkowe, w tym:	6.250.819,1	17,1	8.773.446,8	7.471.745,7	119,5	85,2	18,2
	- wydatki na inwestycje	6.173.526,6	16,9	8.671.650,3	7.391.542,4	119,7	85,2	18,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań gmin.

Łączna kwota zrealizowanych przez gminy w 2004 r. wydatków wynosiła 40.941.776,6 tys. zł i stanowiła 94% kwoty wydatków planowanych. Wykonano 96,2% zaplanowanych wydatków bieżących i 85,2% zaplanowanych wydatków majątkowych. W stosunku do 2003 r. kwota zrealizowanych wydatków ogółem zwiększyła się o 11,9%.

W strukturze zrealizowanych wydatków przeważały wydatki bieżące, które stanowiły 81,8% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe stanowiły 18,2% wydatków ogółem. W stosunku do 2003 r. zmniejszył się udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem o 1,1 punktu procentowego (z 82,9% w 2003 r. do 81,8% w 2004 r.) i o tyle zwiększył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (z 17,1% w 2003 r. do 18,2% w 2004 r.). W gminach, podobnie jak w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego widoczna jest niepełna realizacja planu wydatków majątkowych, co również może świadczyć o wyczekiwaniu na zakwalifikowanie do realizacji programów i zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, które będą wymagały prefinansowania i współfinansowania przez samorząd.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych na koniec 2004 r. prezentują dane w poniższym zestawieniu:

Tabela

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia ogółem		Wskaźnik [4:3]	Struktura zobowiązań w 2004 r.
		2003 r.	2004 r.		
		[w tys. zł]		[w % %]	
1	2	3	4	5	6
1.	Zobowiązania wg tytułów dłużnych, z tego:	6.617.791,0	7.551.935,6	114,1	100
1.1.	Papiery wartościowe	664.327,0	731.766,9	110,2	9,7
	w tym: długoterminowe	614.650,4	675.166,4	109,8	X
1.2.	Kredyty i pożyczki	5.607.996,1	6.572.239,4	117,2	87,0
	w tym: długoterminowe	5.133.801,7	5.917.525,4	115,3	X
1.3.	Przyjęte depozyty	16.142,5	15.189,5	94,1	0,2
1.4.	Wymagalne zobowiązania	329.325,4	232.739,8	70,7	3,1
	w tym: z tytułu dostaw towarów i usług	224.227,7	156.911,6	70,0	X

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań gmin.

Zobowiązania gmin na koniec 2004 r. wyniosły łącznie 7.551.935,6 tys. zł co w relacji do wykonanych dochodów stanowiło 18,6% (w 2003 r. relacja ta wyniosła 18,4%). Łączna kwota zadłużenia na koniec 2004 r. była wyższa od łącznej kwoty zadłużenia z końca 2003 r. o 14,1%. Najwyższy wzrost kwoty zobowiązań nastąpił z tytułu kredytów i pożyczek (o 17,2%) i emisji papierów wartościowych (10,2%). Kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2004 r. w stosunku do kwoty tych zobowiązań z 2003 r. zmniejszyła się o 29,3%.

W strukturze długu gmin zdecydowanie przeważały zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, co stanowiło 87% kwoty długu.

3.4. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie budżetowej na rok 2004 ustalono wydatki w części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 31.136.241 tys. zł. W ciągu 2004 r. wydatki zostały zwiększone (z rezerw celowych) o kwotę 377.609,3 tys. zł. Po dokonanych zwiększeniach kwota planowanych wydatków wyniosła 31.513.850,3 tys. zł. W wyniku dokonanych przez Ministra Finansów blokad wydatków w części 82 w łącznej wysokości 126.804,6 tys. zł, ostateczna kwota wydatków w planie po zmianach została ustalona w wysokości 31.387.045,7 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 31.387.013,8 tys. zł, tj. 100,0% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2003 roku wydatki były niższe o 355.920 tys. zł, tj. o 1,1%.

W układzie rodzajów jednostek samorządu terytorialnego gminy otrzymały 19.666.207,9 tys. zł, powiaty 10.430.758,5 tys. zł, województwa 1.290.047,5 tys. zł.

Część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75801) w ustawie budżetowej na 2004 rok ustalono na kwotę 25.082.854 tys. zł. Kwota ta, po wyłączeniu 1% rezerwy części oświatowej, została podzielona przez Ministra Finansów między jednostki samorządu terytorialnego wszystkich rodzajów. Podziału dokonano zgodnie z art. 27 i 28 w związku z art. 71 i 73 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004⁴³.

Podziału wydzielonej z kwoty części oświatowej subwencji ogólnej 1% rezerwy tej części Minister Finansów dokonywał na wnioski Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, w oparciu o „Kryteria podziału 1% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2004 r.”, przyjęte przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Środki te, w ostatecznej wysokości 251.860,7 tys. zł zostały przyznane jednostkom samorządu terytorialnego głównie na:

⁴³ Dz. U. z 2003 r. Nr 225, poz. 2231.

- 1) dofinansowanie prac remontowych prowadzonych w szkołach i placówkach oświatowych (103.857,6 tys. zł),
- 2) dofinansowanie w zakresie wyposażenia nowo wybudowanych szkół i placówek oświatowych (53.917,4 tys. zł),
- 3) dofinansowanie wydatków z tytułu odpraw dla zwalnianych nauczycieli (19.067,9 tys. zł),
- 4) likwidację szkód wywołanych zdarzeniami losowymi (14.909,5 tys. zł),

Łącznie ze środkami z ww. rezerwy gminy otrzymały kwotę 15.695.757,0 tys. zł, powiaty 8.925.885,8 tys. zł, województwa 461.241,2 tys. zł.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75807) na 2004 r. została określona w ustawie budżetowej w wysokości 3.468.555 tys. zł. Kwota ta w wyniku dokonanych przeniesień została zmniejszona do kwoty 3.449.800 tys. zł, a ostatecznie dokonano podziału pomiędzy gminy i przekazano kwotę 3.449.769,5 tys. zł. W wyniku dokonanych korekt kwot należnych gminom za 2004 r., część wyrównawcza subwencji ogólnej została zmniejszona 61 gminom o 3.572,7 tys. zł, z tym że z kwoty tej do końca 2004 r. gminy zwróciły 3.197,8 tys. zł. Zwrócone środki w kwocie 3.180,5 tys. zł, zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczone zostały w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań, o której mowa w art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75803) oraz województw (rozdział 75804), została zaplanowana na kwoty odpowiednio 649.124 tys. zł i 499.289 tys. zł i w całości przekazana powiatom i województwom.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75831) w ustawie budżetowej została zaplanowana na kwotę 342.943 tys. zł, a w ciągu roku 2004 została zwiększona na podstawie decyzji Ministra Finansów o kwotę 15.587,7 tys. zł, do łącznej kwoty 358.530,7 tys. zł. Ostatecznie w ciągu 2004 r. gminom z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej przekazano 259.245,7 tys. zł (72,3%). Różnica w kwocie 99.285,1 tys. zł pomiędzy planem po zmianach, a wykonaniem z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej, wynika z art. 21 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który nakazuje ustalenie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości stanowiącej sumę:

- łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 ustawy (w 2004 r. 342.943 tys. zł),

- oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, obliczonej dla gmin niespełniających kryteriów do jej otrzymania (tzw. „bogate” gminy), zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w 2004 r. 15.587,7 tys. zł).

Niewykorzystane środki (99.285,1 tys. zł), zgodnie z art. 76 ust. 6 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększyły kwotę rezerwy subwencji ogólnej i zostały przeznaczone w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów (rozdział 75832) została zaplanowana w ustawie budżetowej w wysokości 475.853 tys. zł, a ostatecznie w ciągu 2004 r. powiatom przekazano 450.812,6 tys. zł (94,7%). Różnica w kwocie 25.040,4 tys. zł wynika z art. 23 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który nakazuje ustalenie części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 30 ustawy (w 2004 r. – 475.853,0 tys. zł).

Niewykorzystane środki (25.040,4 tys. zł), zgodnie z art. 79 ust. 5 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększyły kwotę rezerwy subwencji ogólnej i zostały przeznaczone na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań.

Część regionalną subwencji ogólnej dla województw (rozdział 75833) ustalono w ustawie budżetowej w wysokości 380.547,0 tys. zł. W 2004 r. samorządom województw przekazano 299.667,9 tys. zł (78,7%). Różnica w kwocie 80.879,1 tys. zł pomiędzy kwotą planowaną, a przekazaną z tytułu tej części wynika z art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który nakazuje ustalenie części regionalnej subwencji ogólnej dla województw w wysokości łącznej kwoty wpłat województw określonych w art. 31 ustawy (w 2004 r. – 380.547,0 tys. zł).

Niewykorzystane środki (80.879,1 tys. zł), zgodnie z art. 82 ust. 5 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększyły kwotę rezerwy subwencji ogólnej i zostały przeznaczone na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań.

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75802) nie zostało zaplanowane w ustawie budżetowej, natomiast w planie po zmianach została ustalona kwota 585.906,0 tys. zł, którą przekazano jednostkom samorządu terytorialnego w pełnej wysokości. Na kwotę tę złożyły się:

- środki przeznaczone na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań – w kwocie 300.800,0 tys. zł; kwota ta powstała w wyniku dokonanych przeniesień z rezerw celowych budżetu państwa (poz. 27) w kwocie 92.340,0 tys. zł, przeniesienia nie rozdzielonych kwot części równoważącej dla gmin, części równoważącej dla powiatów i części regionalnej dla województw w kwocie 205.191,4 tys. zł, przeniesienia środków z korekt części wyrównawczej dla gmin w kwocie 3.180,5 tys. zł oraz przeniesienia środków z korekt części rekompensującej dla gmin w kwocie 88,1 tys. zł. Środki te zostały rozdzielone między gminy (w kwocie 151.089,1 tys. zł) i powiaty (w kwocie 149.711,0 tys. zł),
- środki przeznaczone na dofinansowanie zadań z dziedziny drogownictwa – w kwocie 285.106,0 tys. zł. Kwota ta powstała w wyniku dokonanych przeniesień z rezerw celowych budżetu państwa (poz. 28); kwota ta została podzielona i przekazana pomiędzy samorządy województw w wysokości 29.850,0 tys. zł (z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich), oraz pomiędzy powiaty i miasta na prawach powiatu w wysokości 255.256,0 tys. zł (z przeznaczeniem na dofinansowanie utrzymania rzecznych przepraw promowych, dofinansowanie byłych inwestycji centralnych i zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych oraz dofinansowanie inwestycji na drogach powiatowych i drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu).

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do dokonanego przez Ministra Finansów podziału rezerwy subwencji ogólnej. Podziału dokonano na podstawie kryteriów przyjętych na posiedzeniach właściwych Zespołów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi także uwag do prawidłowości i celowości dokonywanych zmian w kwotach, jak również do terminów i wysokości przekazywanych

jednostkom samorządu terytorialnego, przez Ministra Finansów, poszczególnych części subwencji ogólnej.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że 133 jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą (16 samorządów województw, 28 powiatów, 15 miast na prawach powiatu, 74 gminy bez miast na prawach powiatu) były terminowo informowane przez Ministerstwo Finansów o planowanych kwotach subwencji ogólnej z podziałem na poszczególne jej części (stosownie do wymogów określonych w art. 33 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) oraz o wysokości wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej (powiaty, gminy – odpowiednio zgodnie z art. 29 i 30 ww. ustawy) i część regionalną subwencji ogólnej (samorządy województw – zgodnie z art. 31 tej ustawy). Kontrolowane jednostki samorządowe w ciągu 2004 r. otrzymały subwencję ogólną w wysokości 3.946.525,3 tys. zł, z tego gminy – 543.403,1 tys. zł, powiaty - 584.865,1 tys. zł, miasta na prawach powiatu – 1.528.209,6 tys. zł oraz samorządy województw – 1.290.047,5 tys. zł.

Największy udział w subwencji ogólnej w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego miała część oświatowa subwencji ogólnej – 2.811.209,1 tys. zł (71,2% otrzymanej subwencji ogólnej), z tego dla gmin – 408.177,9 tys. zł, powiatów – 482.424,1 tys. zł, miast na prawach powiatu – 1.459.365,9 tys. zł oraz samorządów województw – 461.241,2 tys. zł.

Ustalono, że 14 ze 133 objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych było do dokonywania wpłat na część równoważącą (gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu) i część regionalną (samorządy województw) w łącznej kwocie – 404.037,4 tys. zł, z tego trzy samorządy województw 380.547,0 tys. zł, siedem miast na prawach powiatu 18.434,9 tys. zł, dwa powiaty 2.201,5 tys. zł oraz dwie gminy 2.855,0 tys. zł. Urzędy tych jednostek prawidłowo obliczały i dokonywały wpłat poszczególnych rat stosownie do wymogów określonych w art. 29, art. 30, art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w terminie określonym w art. 35 i art. 91 tej ustawy.

Uchybienia w zakresie zgłaszania przez jednostki samorządu terytorialnego zapotrzebowania na środki z podziału subwencji ogólnej na dofinansowanie zadań na drogach publicznych stwierdzono w odniesieniu do: miasta na prawach powiatu Chełm i samorządu Województwa Lubelskiego.

Miasto Chełm w 2004 r. uzyskało środki z podziału subwencji ogólnej w łącznej kwocie 800,0 tys. zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych

rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r., stosownie do wymogów zawartych w art. 26 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z ustaleń kontroli wynika, że nakłady poniesione na remont ulicy w Chełmie do końca 1998 r. i w latach 2001 i 2003 (wykazane w załączniku do wniosku) nie były nakładami inwestycyjnymi lecz w całości sfinansowanymi ze środków na wydatki bieżące. W ocenie NIK, we wniosku skierowanym do Ministra Infrastruktury o dofinansowanie modernizacji ulicy zawarto nierzetelne dane o ww. nakładach na realizację inwestycji oraz o rozpoczęciu tej inwestycji przed 1999 r. Tym samym ww. zadanie inwestycyjne nie spełniało kryteriów określonych w ww. przepisach.

Samorząd Województwa Lubelskiego otrzymał kwotę 1.900,0 tys. zł z rezerwy subwencji ogólnej na dofinansowanie inwestycji na drogach wojewódzkich rozpoczętych przed 1999 r., o której mowa w art. 26 ust. 2 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie NIK, zgłoszone do objęcia finansowaniem z tych środków zadania nie spełniały podstawowego wymogu kwalifikującego inwestycje do uzyskania dofinansowania, określonego w art. 26 ust. 4 ww. ustawy, tj. wymogu rozpoczęcia inwestycji przed 1999 r., a także warunków określonych przez Ministra Infrastruktury, między innymi, że inwestycje te są w trakcie realizacji.

3.5. Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2004⁴⁴ określało zasady i tryb (metodologię) ustalania wysokości dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 r.

Do kalkulacji wysokości dotacji ustalono następujące jednolite zasady:

- wzrost o 3% w porównaniu do 2003 r. wynagrodzeń finansowanych dotacjami z budżetu państwa,
- przy kalkulowaniu dotacji na wypłaty zasiłków z pomocy społecznej oraz opłacanie składki na ubezpieczenia społeczne uwzględniono wzrost przeciętnego zasiłku z pomocy społecznej w 2004 r. w stosunku do 2003 r. o 1,3%; kwota przeciętnego zasiłku została ustalona stosownie do postanowień art. 35a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej; przy kalkulowaniu dotacji na

⁴⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 92, poz. 860 ze zm.

opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (art. 9 pkt 25, 26 i 26a ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia⁴⁵), za podstawę naliczania tej składki przyjęto przeciętny zasiłek stały z pomocy społecznej w 2004 r., który wzrósł w stosunku do 2003 r. o 1,3%.

W projekcie ustawy budżetowej na 2004 r. z września 2003 r. planowano, że dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosą ogółem 5.952.534,0 tys. zł, z tego:

- na finansowanie zadań bieżących – 5.814.448,0 tys. zł,
- na finansowanie wydatków majątkowych – 138.086,0 tys. zł.

Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na 2004 r. ujęte w pierwotnym układzie wykonawczym budżetu państwa wyniosły łącznie 5.986.487,0 tys. zł (bez rezerw celowych), z czego: na zadania bieżące wyniosły 5.833.501,0 tys. zł (tj. 100,3% kwoty ujętej w projekcie ustawy budżetowej) oraz na zadania inwestycyjne – 152.986,0 tys. zł (tj. 110,8% kwoty ujętej w projekcie ustawy budżetowej).

W wyniku dokonanych w 2004 r. przeniesień, łączny plan po zmianach w stosunku do pierwotnego układu wykonawczego budżetu państwa wyniósł 12.488.121,8 tys. zł i zwiększył się w stosunku do pierwotnego układu wykonawczego o 6.501.634,8 tys. zł, tj. o 108,6%. Dokonane zmiany były wynikiem przeniesień zwiększających plan o środki:

- z części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 2.389.277,4 tys. zł (sfinansowano wydatki w ramach zadań z zakresu administracji rządowej na przygotowanie gmin do realizacji zadań wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych w wysokości 30.573,0 tys. zł oraz na realizację świadczeń rodzinnych w wysokości 2.358.704,4 tys. zł),
- z części 81 – Rezerwa ogólna w kwocie 6.823,0 tys. zł (przeznaczono na finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego),
- z części 83 – Rezerwy celowe w kwocie 4.102.066,0 tys. zł (sfinansowano przede wszystkim zadania realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich i związane z rozwojem regionalnym w wysokości 988.512,1 tys. zł oraz zasiłki z pomocy społecznej i dożywianie uczniów w wysokości 435.266,7 tys. zł),
- z części 85 - Budżety wojewodów w kwocie 831,1 tys. zł (przeznaczono na finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego),

⁴⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.

Ważniejsze wyniki kontroli

- dokonanych przez dysponentów części budżetowych na podstawie art. 96 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2.637,3 tys. zł.

Realizację wydatków na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Tabela

Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.	2004 r.					Wskaźniki					Struktura wykonania w 2004 r.
		Plan wg projektu ustawy budżetowej	Plan według pierwotnego układu wykonawczego	Plan po zmianach	Wykonanie łącznie z wydatkami niewygasającymi	Wydatki niewygasające	6:2	6:3	6:4	6:5		
		[w tys. zł]					[w % %]					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	13	
Dotacje ogółem, z tego:	12 048 062,0	5 952 534,0	5 986 487,0	12 488 121,8	12 136 651,0	441 333,6	100,7	203,9	202,7	97,2	100,0	
A. Dotacje dla gmin ogółem ¹⁾ , z tego:	4 654 643,2	2 177 105,0	2 183 549,0	6 625 232,7	6 377 154,3	51 868,4	137,0	292,9	292,1	96,3	52,5	
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, z tego:	3 462 042,1	2 166 527,0	2 172 082,0	5 579 401,3	5 419 278,1	131,0	156,5	250,1	249,5	97,1	44,7	
- na zadania bieżące (§ 201)	3 431 512,9	2 162 230,0	2 167 785,0	5 539 109,0	5 379 108,9	0,0	156,8	248,8	248,1	97,1	44,3	
- na zadania inwestycyjne (§ 631)	30 529,2	4 297,0	4 297,0	40 292,2	40 169,2	131,0	131,6	934,8	934,8	99,7	0,3	
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	1 163 334,0	100,0	150,0	1 020 691,1	933 705,5	49 536,1	80,3	933 705,5	622 470,4	91,5	7,7	
- na zadania bieżące (§ 203)	848 569,1	100,0	150,0	624 773,2	553 532,6	83,0	65,2	553 532,6	369 021,7	88,6	4,6	
- na zadania inwestycyjne (§ 633)	314 764,9	0,0	0,0	395 917,9	380 173,0	49 453,1	120,8	X	X	96,0	3,1	
3. Dotacje celowe na zadania gmin realizowane na podstawie porozumień, z tego:	29 267,1	10 478,0	11 317,0	25 140,4	24 170,6	2 201,3	82,6	230,7	213,6	96,1	0,2	
- na zadania bieżące (§ 202)	17 152,5	10 391,0	11 230,0	24 024,6	23 054,8	1 201,3	134,4	221,9	205,3	96,0	0,2	
- na zadania inwestycyjne (§ 632)	12 114,6	87,0	87,0	1 115,8	1 115,8	1 000,0	9,2	1 282,5	1 282,5	100,0	0,0	
B. Dotacje dla powiatów ogółem ²⁾ , z tego:	5 200 766,4	3 629 535,0	3 654 044,0	4 353 625,4	4 281 942,9	43 959,6	82,3	118,0	117,2	98,4	35,3	
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone powiatom, z tego:	2 086 465,1	1 920 998,0	1 945 443,0	2 059 273,9	1 992 096,0	246,0	95,5	103,7	102,4	96,7	16,4	
- na zadania bieżące (§ 211)	2 043 899,8	1 854 614,0	1 864 159,0	1 974 523,7	1 907 506,6	46,0	93,3	102,9	102,3	96,6	15,7	
- na zadania inwestycyjne (§ 641)	42 565,3	66 384,0	81 284,0	84 750,2	84 589,5	200,0	198,7	127,4	104,1	99,8	0,7	
2. Dotacje celowe na zadania własne powiatów, z tego:	3 019 911,8	1 697 548,0	1 697 498,0	2 232 760,4	2 228 833,0	42 448,6	73,8	131,3	131,3	99,8	18,4	
- na zadania bieżące (§ 213)	2 613 282,2	1 697 548,0	1 697 498,0	1 826 292,8	1 823 663,4	202,2	69,8	107,4	107,4	99,9	15,0	
- na zadania inwestycyjne (§ 643)	406 629,6	0,0	0,0	406 467,6	405 169,7	42 246,4	99,6	X	X	99,7	3,3	

Ważniejsze wyniki kontroli

3. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	94 389,5	10 989,0	11 103,0	61 591,2	61 013,9	1 265,0	64,6	555,2	549,5	99,1	0,5
- na zadania bieżące (§ 212)	94 389,5	10 989,0	11 103,0	61 591,2	61 013,9	1 265,0	64,6	555,2	549,5	99,1	0,5
- na zadania inwestycyjne (§ 642)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	X	X	X	X	0,0
C. Dotacje dla samorządów województw ogółem, z tego:	2 192 652,4	145 894,0	148 894,0	1 509 263,6	1 477 553,8	345 505,6	67,4	1 012,8	992,4	97,9	12,2
1. Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi województw, z tego:	1 005 023,9	144 883,0	147 883,0	568 724,6	558 992,2	13 013,8	55,6	385,8	378,0	98,3	4,6
- na zadania bieżące (§ 221)	622 337,2	77 565,0	80 565,0	282 849,3	273 249,0	104,1	43,9	352,3	339,2	96,6	2,3
- na zadania inwestycyjne (§ 651)	382 686,7	67 318,0	67 318,0	285 875,3	285 743,2	12 909,7	74,7	424,5	424,5	100,0	2,4
2. Dotacje celowe na zadania własne, z tego:	1 074 409,9	0,0	0,0	737 808,4	716 785,1	286 752,9	66,7	X	X	97,2	5,9
- na zadania bieżące (§ 223)	496 206,4	0,0	0,0	101 235,1	81 276,2	19 085,9	16,4	X	X	80,3	0,7
- na zadania inwestycyjne (§ 653)	578 203,5	0,0	0,0	636 573,3	635 508,9	267 667,0	109,9	X	X	99,8	5,2
3. Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień, z tego:	113 218,6	1 011,0	1 011,0	202 730,6	201 776,5	45 738,9	178,2	19 958,1	19 958,1	99,5	1,7
- na zadania bieżące (§ 222)	108 941,7	1 011,0	1 011,0	98 441,7	97 501,0	8 925,2	89,5	9 644,0	9 644,0	99,0	0,8
- na zadania inwestycyjne (§ 652)	4 276,9	0,0	0,0	104 288,9	104 275,5	36 813,7	2 438,1	X	X	100,0	0,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów, dane według sprawozdań RB-28 sporządzonych przez wojewodów.

¹⁾ Łącznie z dotacjami na zadania gminne miast na prawach powiatu.

²⁾ Łącznie z dotacjami na zadania powiatowe miast na prawach powiatu.

Plan pierwotny oraz realizację dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego w podziale na poszczególne części budżetowe przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela

Część	Plan według pierwotnego układu wykonawczego ustawy budżetowej	Wykonanie	Wzrost dotacji w porównaniu do planu pierwotnego
	[w tys. zł]		[w %]
1	2	3	4
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	6.095,0	71.131,6	1167,1
20 – Gospodarka	0,0	236,3	X
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1.030,0	147.450,5	14315,5
27 – Informatyzacja	0,0	768,4	X
30 – Oświata i wychowanie	6.070,0	8.602,4	141,7
31 – Praca	0,0	356,3	X
44 – Zabezpieczenia Społeczne	6.000,0	5.066,3	84,4
85 – Budżety wojewodów	5.967.292,0	11.903.049,2	199,5
Razem	5.986.487,0	12.136.661,0	202,7

Zrealizowane wydatki na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. wyniosły 12 136 651,0 tys. zł (w tym wydatki niewygasające - 441.333,6 tys. zł), tj. 202,7% w odniesieniu planu pierwotnego oraz 97,2% planu po zmianach.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do 2003 r. o 88.589,0 tys. zł, tj. 0,7%, z tego dla gmin o 1.722.511,1 tys. zł (37,0%), przy jednoczesnym spadku dotacji dla powiatów o 918.823,5 tys. zł (17,7%) i dla samorządów województw o 715.098,6 tys. zł (32,6%).

W podziale na rodzaje dotacji zwiększeniu uległy dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i realizowane na podstawie porozumień odpowiednio o 1.416.865,2 tys. zł (21,6%) i o 50.085,8 tys. zł (21,1%), natomiast dotacje na zadania własne uległy zmniejszeniu o 1.378.332,0 tys. zł (26,2%).

W gminach nastąpiło zmniejszenie dotacji na zadania własne i realizowane na podstawie porozumień odpowiednio o 229.628,5 tys. zł (19,7%) i 5.096,5 tys. zł (17,4%) z jednoczesnym wzrostem dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej o 1.957.236,0 tys. zł (56,5%).

W samorządach województw nastąpiło zmniejszenie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i własne odpowiednio o 446.031,7 tys. zł (44,4%) i o 357.624,8 tys. zł (33,3%), natomiast dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień wzrosły o 88.557,9 tys. zł (78,2%).

W powiatach zmniejszeniu uległy wszystkie dotacje, tj. na zadania z zakresu administracji rządowej o 94.369,1 tys. zł (4,5%), na zadania własne o 791.078,8 tys. zł (26,2%) i na zadania realizowane na podstawie porozumień o 33.375,6 tys. zł (35,4%).

W ogólnej kwocie zrealizowanych w 2004 r. wydatków na dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, wydatki na dotacje dla gmin stanowiły – 52,5%, na dotacje dla powiatów – 35,3%, a na dotacje dla samorządów województw – 12,2%.

W ogólnej kwocie wydatków na dotacje celowe przekazane z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego, dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami (7.970.366,3 tys. zł) stanowiły 65,7%, na zadania własne (3.879.323,7 tys. zł) stanowiły 32,0%, a na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (286.961,0 tys. zł) stanowiły 2,3%. Pozytywnym zjawiskiem jest ograniczanie dotacji celowych na bieżące zadania własne samorządów

województw i powiatów. Na potrzebę takiego ograniczania NIK zwracała uwagę w materiałach z kontroli budżetowych w latach poprzednich.

W 2004 r. wydatki na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego realizowano w 20 działach klasyfikacji budżetowej (w 2003 r. w 23 działach). Najwyższe wydatki w łącznej kwocie 10.415.649,7 tys. zł, tj. 85,5% wydatków budżetu państwa na dotacje celowe przekazane dla jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. dotyczyły następujących działów:

- 1) 852 – Pomoc społeczna - w kwocie 7.179.209,6 tys. zł, co stanowiło 62,6% ogólnych wydatków na dotacje, w tym:
 - a) na realizację zadań bieżących wydatkowano 7.103.920,5 tys. zł, finansując między innymi:
 - w gminach: świadczenia rodzinne, składki na ubezpieczenia emerytalno - rentowe – 3.653.433,4 tys. zł, zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne – 913.013,6 tys. zł, ośrodki pomocy społecznej – 469.806,9 tys. zł, ośrodki wsparcia – 81.366,9 tys. zł
 - w powiatach: domy pomocy społecznej – 1.215.850,8 tys. zł, placówki opiekuńczo – wychowawcze – 537.575,8 tys. zł,
 - b) na zadania inwestycyjne wydatkowano – 75.289,1 tys. zł, finansując między innymi:
 - w gminach: ośrodki pomocy społecznej – 1.229,3 tys. zł, ośrodki wsparcia – 4.843,7 tys. zł,
 - w powiatach: domy pomocy społecznej – 38.246,0 tys. zł, placówki opiekuńczo – wychowawcze – 2.241,0 tys. zł,
- 2) 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – w kwocie 1.207.552,5 tys. zł, co stanowiło 9,9% ogólnych wydatków na dotacje; na realizację zadań bieżących wydatkowano 1.132.441,5 tys. zł, a na wydatki inwestycyjne 75.111,0 tys. zł; w ramach tego działu finansowano głównie wydatki bieżące i inwestycyjne komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, które wyniosły odpowiednio 1.128.710,3 tys. zł i 70.598,6 tys. zł,
- 3) 851 – Ochrona zdrowia – w kwocie 889.328,1 tys. zł, co stanowiło 7,3% ogólnych wydatków na dotacje, w tym:
 - a) na realizację zadań bieżących wydatkowano 528.077,5 tys. zł, finansując między innymi:

- w powiatach: składki na ubezpieczenia społeczne – 394.797,6 tys. zł, szpitale ogólne – 178,1 tys. zł,
- w samorządach województw: staże i specjalizacje medyczne – 127.347,8 tys. zł, szpitale ogólne – 175,0 tys. zł,
- b) na zadania inwestycyjne przeznaczono – 361.250,6 tys. zł, finansując między innymi:
 - w powiatach – szpitale ogólne – 193.227,79 tys. zł,
 - w samorządach województw – szpitale ogólne – 158.945,2 tys. zł,
- 4) 600 – Transport i łączność – w kwocie 759.502,9 tys. zł, co stanowiło 6,3% ogólnych wydatków na dotacje, w tym:
 - a) na realizację zadań bieżących wydatkowano 55.192,7 tys. zł, finansując między innymi:
 - w gminach i powiatach – usuwanie skutków klęsk żywiołowych – odpowiednio 14.787,1 tys. zł i 9.216,3 tys. zł,
 - w samorządach województw – krajowe pasażerskie przewozy autobusowe – 29.214,8 tys. zł,
 - b) na zadania inwestycyjne przeznaczono - 704.310,2 tys. zł, finansując między innymi:
 - w gminach: lokalny transport zbiorowy – 137.427,5 tys. zł, usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 33.086,3 tys. zł,
 - w powiatach: drogi publiczne w miastach na prawach powiatu – 121.433,9 tys. zł, drogi publiczne powiatowe – 12.272,7 tys. zł,
 - w samorządach województw: krajowe pasażerskie przewozy kolejowe – 249.999,6 tys. zł, drogi publiczne wojewódzkie – 55.113,9 tys. zł,
- 5) 010 – Rolnictwo i łowiectwo – w kwocie 380.056,6 tys. zł, co stanowiło 3,1% ogólnych wydatków na dotacje, w tym:
 - a) na realizację zadań bieżących wydatkowano 88.658,2 tys. zł, finansując między innymi:
 - w samorządach województw – melioracje wodne – 85.849,9 tys. zł,
 - b) na zadania inwestycyjne przeznaczono – 291.398,4 tys. zł, finansując między innymi:
 - w samorządach województw: usuwanie skutków klęsk żywiołowych – 197.689,3 tys. zł, melioracje wodne – 93.324,5 tys. zł.

W toku kontroli prowadzonej przez NIK w Ministerstwie Finansów stwierdzono, że dane dotyczące kwot dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego za 2004 r., wykazanych przez jednostki samorządu terytorialnego

w sprawozdaniach budżetowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. w pozycjach „plan po zmianach” i „wykonane dochody” różnią się od kwot wydatków z tytułu dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 o wydatkach budżetu państwa za ten okres, sporządzonych przez dysponentów części budżetu państwa.

Rozbieżności odnośnie danych prezentowanych w wymienionych sprawozdaniach przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela

Wyszczególnienie	Plan po zmianach			Wykonanie		
	Dochody j.s.t. z tytułu dotacji celowych wykazane w sprawozdaniach budżetowych	Wydatki na dotacje celowe dla j.s.t. wg sprawozdania Rb-28 o wydatkach budżetu państwa	Różnica (2-3)	Dochody j.s.t. z tytułu dotacji celowych wykazane w sprawozdaniach budżetowych	Wydatki na dotacje celowe dla j.s.t. wg sprawozdania Rb-28 o wydatkach budżetu państwa	Różnica (5-6)
	[w tys. zł]					
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem dotacje celowe z budżetu państwa dla j.s.t., z tego:	12.723.544,1	12.488.121,8	235.422,3	11.928.439,0	12.136.662,0	-208.223,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	8.232.590,1	8.207.399,8	25.190,3	8.044.236,6	7.970.377,3	73.859,3
- na zadania własne j.s.t.	4.092.446,8	3.991.259,9	101.186,9	3.612.965,5	3.879.323,7	-266.358,2
- na zadania realizowane na podstawie porozumień	398.507,2	289.462,1	109.045,1	271.236,9	286.961,0	-15.724,1

Łącznie dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wykazały kwotę planowanych dotacji wyższą, niż wykazana w sprawozdaniach o wydatkach budżetu państwa o 235.422,3 tys. zł, a kwotę wykonanych dotacji niższą o 208.223,0 tys. zł. W porównaniu do 2003 r. rozbieżności te wzrosły odpowiednio o 11,9% i o 232,3%.

Według opinii Ministerstwa Finansów powyższe różnice pomiędzy kwotami dotacji celowych wykazanymi przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdawczości budżetowej prezentowanej przez Departament Samorządu Terytorialnego, a danymi wykazanymi w sprawozdawczości budżetowej dysponentów części prezentowanymi przez departament Budżetu Państwa mogły powstać w wyniku odmiennego ujmowania danych dotyczących:

- rozliczeń w okresie przejściowym po zakończeniu roku budżetowego 2003 i 2004,
- rozliczeń wydatków niewygasających,
- przekazywania między jednostkami samorządu terytorialnego dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane na podstawie

porozumień z organami administracji rządowej, jak również błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej.

Rozbieżności między kwotami wykazanymi jako dochody jednostek samorządu terytorialnego i wydatki budżetu państwa zostały stwierdzone przez NIK już w latach ubiegłych. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. NIK zwróciła uwagę na powyższy problem w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Finansów.

Z uwagi na utrzymujące się nadal rozbieżności, a nawet ich wzrost w porównaniu do 2003 r., NIK ocenia, że Ministerstwo Finansów nie podjęło właściwych działań zmierzających do jednolitego prezentowania danych w sprawozdaniach, doprowadzenia do rzetelnych rozliczeń w okresie przejściowym oraz rozliczeń wydatków niewygasających, a także wyeliminowania błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej. Zdaniem NIK, dokumenty sprawozdawcze wykazujące tak znaczące rozbieżności nie mogą stanowić rzetelnego źródła informacji w tym zakresie, w związku z czym NIK ponawia wnioski o podjęcie przez Ministra Finansów skutecznych działań dla wyeliminowania powyższych rozbieżności.

Realizacja zadań wojewodów w zakresie dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego przekazane za pośrednictwem budżetów wojewodów wyniosły 9.895.290,0 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 392.115,2 tys. zł), co stanowiło 96,5% planu po zmianach i 230,8% planu określonego w ustawie budżetowej.

Z powyższej kwoty dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczono:

- na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone – 7.562.215,2 tys. zł, tj. 76,4% ogółu dotacji,
- na zadania własne – 2.267.168,9 tys. zł, tj. 22,9% ogółu dotacji,
- na zadanie realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej – 65.905,9 tys. zł, tj. 0,7% ogółu dotacji.

Kontrolą objęto wszystkie urzędy wojewódzkie. Z ustaleń kontroli wynika, że informacje o kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej wojewodowie przekazywali jednostkom samorządu terytorialnego w terminie określonym art. 88 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zmiany kwot dotacji następowały w terminach określonych w art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (poza województwem świętokrzyskim), a tryb

zawiadamiania o zmianie kwot dotacji zgodny był z dyspozycją określoną w art. 94 ust. 1 powyższej ustawy.

Uchybienia w realizacji zadań związanych z dotowaniem jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono w odniesieniu do wojewodów: pomorskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, śląskiego i małopolskiego.

Wojewoda Pomorski przekazał dla Urzędu Miejskiego w Słupsku i Urzędu Gminy Luzino dotacje na realizację zadań własnych gmin związanych z wypłatą zasiłków okresowych z pomocy społecznej, w kwotach wyższych od określonych dla tych jednostek w planie finansowym po zmianach, odpowiednio o 203,8 tys. zł i 0,6 tys. zł. Przyczyną powstania nieprawidłowości była błędna dyspozycja przelewu. Nienależne środki zostały zwrócone przez ww. jednostki.

Wojewoda Świętokrzyski wydał 14 dni po terminie określonym w art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, decyzję zwiększającą o kwotę 54,9 tys. zł dotację celową na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej dla powiatu kieleckiego, przeznaczoną na wypłatę odszkodowania osobom fizycznym w związku z wydaną z naruszeniem prawa decyzją administracyjną.

Wojewoda Lubelski w sposób niedostateczny nadzorował udzielanie przez pracowników urzędu dotacji gminom na sfinansowanie zobowiązań za 2003 r. z tytułu kosztów oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą. Uchybienia w tym zakresie polegały na nieweryfikowaniu poprawności przedstawianych przez jednostki samorządu terytorialnego rozliczeń będących podstawą do określenia kwoty należnej dotacji. Przykładowo dotacja dla Miasta Chełma (w łącznej kwocie 176,3 tys. zł) została przyznana na podstawie rozliczenia sporządzonego niezgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 1999 r.⁴⁶, tj. nie według ilości punktów świetlnych zlokalizowanych w pasie dróg, dla których gmina nie jest zarządcą, ale na podstawie mocy zainstalowanych urządzeń. Skutkowało to tym, że otrzymana przez Chełm dotacja była niższa o 14,8 tys. zł. W innym przypadku przedłożone Wojewodzie Lubelskiemu przez gminę Łuków wyliczenie dotacji na oświetlenie (22,1 tys. zł) zostało zaakceptowane, pomimo że zawierało błędy rachunkowe w zakresie udziału mocy zainstalowanych urządzeń oświetleniowych przy drogach.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zasad i terminów przekazywania z budżetu państwa środków na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą, oraz na finansowanie oświetlenia dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu (Nr 35, poz. 326).

Wojewoda Śląski zawarł ze 133 gminami porozumienia na realizację zadań z zakresu opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi bez określenia terminów przekazywania dotacji na powyższe zadanie, co było niezgodne z art. 48 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,

Wojewoda Małopolski nie zrealizował wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., dotyczącego wyeliminowania przypadków udzielania dotacji jednostkom samorządu terytorialnego przed zawarciem w tej sprawie porozumienia oraz ich rozliczanie z uwzględnieniem zawartych w tych porozumieniach postanowień. Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie 10 porozumień dotyczących pokrycia kosztów działań w związku z promocją członkostwa Polski w Unii Europejskiej zostało zawartych już po przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego dotacji.

Ponadto w dwóch przypadkach⁴⁷ stwierdzono niepełną realizację wniosków pokontrolnych związanych z wykonaniem budżetu za 2003 r. w zakresie udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu państwa.

3.5.1. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez samorządy województw

Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

W 16 samorządach województw objętych kontrolą planowano dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 76,4 tys. zł. Dochody te zostały wykonane w wysokości 1.420,9 tys. zł., tj. 1861,0% dochodów planowanych oraz 94,5% przypisanych należności (1.498,9 tys. zł). Powyższe znaczące rozbieżności pomiędzy kwotami planowanymi a zrealizowanymi świadczą o potrzebie dokładniejszego szacowania tych dochodów przez planujących je dysponentów części budżetu państwa.

W strukturze zrealizowanych w 2004 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01018 – Melioracje wodne – 1.361,6 tys. zł (95,8% dochodów ogółem),

⁴⁷ Wojewodowie: Mazowiecki i Świętokrzyski.

- 710 – Działalność usługowa, rozdział 71095 – Pozostała działalność – 29,4 tys. zł (2,1% dochodów ogółem).

Najwyższe dochody w dziale 010 uzyskano z wpłat na dochody budżetu państwa (klasyfikowane w § 2350) – 725,8 tys. zł (53,3% dochodów tego działu) oraz z tytułu opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, stanowiących własność państwa (§ 069) – 343,0 tys. zł (25,2% dochodów tego działu) oraz z odsetek od nieterminowych wpłat – 153,2 tys. zł (11,2% dochodów tego działu).

Najwyższe dochody w dziale 710 – Działalność usługowa dotyczyły wpłat z różnych opłat (§ 069) – 22,2 tys. zł (75,5% dochodów tego działu) oraz z odsetek od nieterminowych wpłat – 7,2 tys. zł (24,5% dochodów tego działu).

Na koniec 2004 r., w kontrolowanych samorządach województw, należności pozostałe do zapłaty, związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wyniosły 87,4 tys. zł (5,8% kwoty należności), w tym zaległości stanowiły kwotę 64,0 tys. zł i w całości dotyczyły należnych dochodów z tytułu gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (§ 069).

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie przekazywali samorządom województw (z wyjątkiem samorządu województwa pomorskiego) informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji oraz innych zadań zleconych ustawami w terminie określonym w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.⁴⁸ oraz stosownie do wymogów określonych w § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali samorządy województw o ostatecznych kwotach tych dochodów.

Wojewoda Pomorski nie poinformował Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie o planowanych kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, czym naruszył § 2 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że:

- w samorządzie Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie wywiązano się z obowiązku przekazania planu finansowego zadań z zakresu administracji

⁴⁸ 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 (Nr 100, poz. 1077 ze zm.) – zwane dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.

- rządowej Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada,
- w trzech samorządach województw⁴⁹ nie przestrzegano obowiązku wykazywania w kwartalnych sprawozdaniach (Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami) dochodów według paragrafów określających źródło ich powstania, co było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 Instrukcji stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r.⁵⁰,
 - w czterech samorządach województw⁵¹ nie przekazano w terminie pobranych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, co było niezgodne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 10 listopada 2000 r., a opóźnienia w przekazywaniu tych dochodów wyniosły od 1 do 358 dni,
 - samorząd województwa podlaskiego nie odprowadził do budżetu państwa kwoty 188,1 tys. zł uzyskanej ze sprzedaży energii elektrycznej wyprodukowanej przez elektrownie wodną; NIK ustaliła, że wpływy z tego tytułu przekazywano na rachunek środków specjalnych Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku (jednostki budżetowej samorządu województwa podlaskiego) zarządzającej zbiornikiem w ramach realizacji zadania z zakresu administracji rządowej; nieprzekazanie uzyskanych dochodów stanowiło naruszenie art. 129 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto dwa samorzady województw⁵² nie pobierały należnych dochodów w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej stosownie do uprawnień wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu pozyskiwania należnych kwot.

Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów objęto zaległości powstałe na koniec 2004 r. w rozdziale 01008 – Melioracje wodne. Łączna kwota zaległości poddana badaniu wyniosła 43,1 tys. zł, tj. 67,3% ogółu zaległości, z tego kwota 12,4 tys. zł dotyczyła zaległości osób prawnych, a kwota 30,7 tys. zł zaległości osób fizycznych.

⁴⁹ Lubelskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.

⁵¹ Mazowieckie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, śląskie.

⁵² Lubelskie, podkarpackie.

Pobieranie dochodów oraz działania windykacyjne w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczaniem zobowiązań należnych budżetowi państwa z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej realizowały Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych będące jednostkami organizacyjnymi samorządów województw.

Uchybienia w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w odniesieniu do: Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Szczecinie, Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Lublinie, Podkarpackiego Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Rzeszowie.

Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Szczecinie w stosunku do podmiotów zalegających z opłatami (od 2 do 12 miesięcy na kwotę 10,4 tys. zł) za użytkowanie gruntów pokrytych wodami, stanowiących własność Skarbu Państwa oraz za opłaty melioracyjne, realizowanych na podstawie art. 20 i art. 74 ustawy - Prawo wodne⁵³, działania windykacyjne realizował po terminie zapłaty, z opóźnieniem od 16 do 133 dni. Nie korzystano – po bezskutecznych wezwaniach – z kierowania spraw na drogę postępowania sądowego stosownie do wymogów określonych w art. 20 ust. 7 ww. ustawy. Ponadto w 2004 r. nie naliczono zalegającym podmiotom odsetek za zwłokę w płatności. Dyrektor Zarządu umorzył Zachodniopomorskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Koszalinie naliczone w 2003 r. odsetki za zwłokę w płatności w kwocie 529 zł z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r.⁵⁴, które nie przewiduje w takiej sytuacji umorzeń należności budżetu państwa.

Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Lublinie działania windykacyjne w stosunku do dłużników zalegających z opłatami za grunty pokryte wodami (na kwotę 11,4 tys. zł), podejmował ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów płatności i ograniczał się tylko do okresowego kierowania wezwań do zapłaty. Upomnienia do dłużników kierowano po 79 - 89 dniach od bezskutecznego upływu terminu zapłaty, a wyegzekwowana kwota wyniosła zaledwie 0,4 tys. zł.

Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Rzeszowie (PZMiUW) nie zawarł umów o użytkowanie gruntów Skarbu Państwa ze 149 podmiotami będącymi właścicielami 2.706 obiektów, od których zgodnie z art. 20 ustawy - Prawo wodne należy jest opłata. Z uzyskanych wyjaśnień od dyrektora Departamentu Rolnictwa i Środowiska

⁵³ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne – Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa – Dz. U. Nr 6, poz. 54.

Urzędu Marszałkowskiego wynika, że PZMiUW ustalił użytkowników poprzez zinventaryzowanie w terenie istniejących budowli na gruntach pokrytych wodami oraz rozpoczął działania zmierzające do podpisania stosownych umów. W ocenie NIK główną przyczyną braku umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa jest nieuregulowany stan prawny nieruchomości. Ponadto w przypadku 6 umów na użytkowanie pokrytych wodami gruntów Skarbu Państwa błędnie określił wysokość opłat z tego tytułu, które zaniżono łącznie na kwotę 0,2 tys. zł. W trakcie kontroli NIK, podpisano stosowne aneksy określające prawidłową wysokość opłat, jak również wyrównanie kwot zaniżanych za 2004 r.

W ocenie NIK, opóźnienia w przekazywaniu dochodów należnych budżetowi państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wynikają głównie z braku właściwie prowadzonej ewidencji tych dochodów, nierzetelnego egzekwowania należności od dłużników przez pracowników urzędów marszałkowskich, jak również z braku dostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa urzędów. Działania windykacyjne w stosunku do podmiotów zalegających z opłatami NIK ocenia jako mało skuteczne i niewystarczające.

Wykorzystanie dotacji celowych przez samorządy województw

W 2004 r. dotacje celowe dla samorządów województw wyniosły ogółem 1.477.553,8 tys. zł (w tym wydatki niewygasające w 2004 r. – 345.505,6 tys. zł), tj. 992,4% w odniesieniu do planu według układu wykonawczego oraz 97,9% do planu po zmianach. Stanowiły one 12,2% wydatków budżetu państwa na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego. W stosunku do 2003 r. wydatki te zmniejszyły się o kwotę 715.098,6 tys. zł, tj. o 32,6%.

Struktura udzielonych dotacji celowych przedstawiała się następująco:

- dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami – 558.992,2 tys. zł, tj. 37,8% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te zmalały o 446.031,7 tys. zł, tj. o 44,4%,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych wyniosły – 716.785,1 tys. zł, tj. 48,5% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te zmalały o 357.624,8 tys. zł, tj. o 33,3%,
- dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej – 201.776,5 tys. zł, tj. 13,7% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te wzrosły o 88.557,9 tys. zł, tj. o 78,2%.

W trakcie kontroli stwierdzono jeden przypadek wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (dotacja na zadanie realizowane na podstawie porozumienia). Nie stwierdzono przypadków pobierania dotacji w nadmiernej wysokości lub zwrotów niewykorzystanych kwot dotacji.

Stwierdzono natomiast przypadki naruszania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych ze środków z dotacji celowych np.:

- Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego przy udzielaniu zamówień publicznych na realizację trzech szkoleń w ramach staży podyplomowych na łączną kwotę 294,1 tys. zł (każde o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość 6.000 euro) – nie stosował przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, pomimo iż obowiązek taki wynikał z art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy,
- Dyrektor Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku w jednym przypadku po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne nie powiadomił Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyborze oferty wykonawcy na przebudowę drogi wojewódzkiej, co było niezgodne z art. 92 ustawy - Prawo zamówień publicznych, który między innymi stanowi, że jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 60.000 euro, o wyborze oferty zamawiający zawiadamia niezwłocznie również Prezesa Urzędu.

Zgodnie z art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W kontrolowanych samorządach województw dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami przeznaczone były na zadania realizowane w 8 działach klasyfikacji budżetowej, w tym głównie: w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo – 370.708,0 tys. zł (66,3% ogółu dotacji) z przeznaczeniem na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych: w dziale 851 – Ochrona zdrowia – 128.109,0 tys. zł (22,9% dotacji ogółem) z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań związanych ze stażami i specjalizacjami medycznymi.

Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej wpływały do kontrolowanych urzędów marszałkowskich w wysokościach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zadań. NIK ustaliła, że Marszałek Województwa Małopolskiego z własnych środków w wysokości

10.629,2 tys. zł dofinansował zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące eksploatacji i konserwacji urządzeń melioracji wodnych oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych, a podejmowane u Wojewody Małopolskiego interwencje w sprawie refundacji tych środków nie przyniosły pozytywnego skutku.

Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych przeznaczone były na realizację zadań w 18 działach klasyfikacji budżetowej, w tym przede wszystkim w dziale 851 – Ochrona zdrowia – 146.217,5 tys. zł (20,4% ogółu dotacji), w tym dla szpitali ogólnych - 137.122,7 tys. zł oraz w dziale 600 – Transport i łączność – 113.309,9 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie wojewódzkich dróg publicznych oraz dopłat do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych – 97.074,0 tys. zł.

Uchybienia w zakresie realizacji zadań własnych finansowanych lub dofinansowanych dotacjami celowymi stwierdzono w samorządach województw: kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego oraz w Podlaskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Białymstoku.

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sposób niedostateczny nadzorował realizację wieloletniej inwestycji pn. „Budowa Opery NOVA w Bydgoszczy” finansowanej w 2004 r. dotacją z budżetu państwa w kwocie 5.999,9 tys. zł w ramach kontraktu wojewódzkiego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku akceptacji przez zarząd województwa programu tej inwestycji (pomimo że dyrektor opery przesłał zarządowi projekt programu) oraz niezgodnienie tego programu z dysponentem środków budżetowych. Działanie to było niezgodne z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa⁵⁵. Ponadto nie załączono do umowy wykonawczej planu finansowego realizacji zadania, zawierającego między innymi terminy i wysokość przekazywanych środków, co było niezgodne z § 15 ust. 1 kontraktu wojewódzkiego.

Zarząd Województwa Mazowieckiego, przy realizacji dwóch zadań w ramach kontraktu wojewódzkiego, w jednym przypadku nie posiadał programu inwestycji (pn. „Budowa szpitala w Radomiu-Józefowie”), a w drugim przypadku nie uzgodnił z Wojewodą Mazowieckim programu inwestycji (pn. „Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Ostrołęce”), co było niezgodne odpowiednio z § 6 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów. W trakcie kontroli Marszałek Województwa przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu program inwestycji wraz z wnioskiem o zwiększenie wartości kosztorysowej.

⁵⁵ Dz. U. Nr 133, poz. 1480.

W Podlaskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (jednostka podległa Marszałkowi Województwa Podlaskiego) ze środków inwestycyjnych sfinansowano wydatki w łącznej kwocie 73,0 tys. zł, które nie były przewidziane w kosztorysie inwestorskim, a dotyczące dodatkowego zatrudnienia inspektorów nadzoru oraz przeprowadzenia wykopalisk i badań archeologicznych w trakcie realizacji inwestycji.

Ponadto Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego środki dotacji celowej na zadania objęte kontraktem wojewódzkim otrzymywał nierytmicznie i nieproporcjonalnie do zaawansowania zadań. Do chwili otrzymania dotacji samorząd województwa realizował te zadania przy wykorzystaniu środków własnych.

NIK zwróciła także uwagę na problem przedłużających się procesów inwestycyjnych, co skutkowało niskim wykorzystaniem środków pochodzących z dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych. Przykładowo Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego z planowanej na 2004 r. kwoty 55.753,3 tys. zł pochodzącej z takiej dotacji wykorzystał do końca roku 25.431,2 tys. zł (45,6%). Jedną z głównych przyczyn niskiego wykorzystania środków były opóźnienia przy realizacji zadania inwestycyjnego w ramach Kontraktu pn. *Budowa pawilonu szpitalnego i boku operacyjnego w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. J. Gromkowskiego we Wrocławiu* (wykorzystano jedynie 23,5% planowanej kwoty 14.000,0 tys. zł) spowodowane upadłością generalnego wykonawcy i przewlekłym przejmowaniem funkcji inwestora bezpośredniego przez ww. Urząd. Opóźnienia przy realizacji innej inwestycji, tj. zadania pn. *Adaptacja i wyposażenie budynku na potrzeby Dolnośląskiej Biblioteki Pedagogicznej we Wrocławiu* (z planowanej kwoty 1.000,0 tys. zł wykorzystano zaledwie 26,0 tys. zł (2,6%)) wynikały natomiast z przedłużających się procedur wyboru wykonawcy.

Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej przeznaczone były na zadania realizowane w 13 działach klasyfikacji budżetowej, w tym głównie w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 92.546,9 tys. zł (45,8% ogółu dotacji), z przeznaczeniem na zadania związane z kulturą i sztuką.

Kontrola w zakresie ww. dotacji wykazała, że:

- kwota 9.958,6 tys. zł, tj. 90,8% ogólnej kwoty dotacji (10.438,3 tys. zł) otrzymanej na realizację zadań realizowanych na podstawie porozumień wpłynęła na rachunek

Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego dopiero w IV kwartale 2004 r., z czego 3.553,0 tys. zł (34%) w grudniu, podczas gdy zadania realizowane były od początku roku; samorząd województwa lubuskiego kilkakrotnie interweniował w sprawie wysokości i terminu przekazywania środków na zadania wynikające z zawartych porozumień, w szczególności dotyczyło to środków na zadania realizowane przez instytucje kultury,

- Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie (jednostka podległa Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego) przez okres 9 miesięcy nie rozliczył wykorzystania środków w kwocie 60,0 tys. zł otrzymanych, na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Gospodarki i Pracy, na realizację zadań wynikających z pełnienia funkcji beneficjenta końcowego w procesie realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Spójności,

Ponadto NIK ustaliła, że Filharmonia w Lublinie niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowała środki w kwocie 9,3 tys. zł z przyznanej dotacji na wydatki bieżące. Stosownie do zawartego porozumienia pomiędzy Ministrem Kultury a Zarządem Województwa Lubelskiego środki otrzymane z dotacji nie mogły być przeznaczone na cele inwestycyjne i remontowe.

Stosownie do art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.5.2. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez powiaty⁵⁶

Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

W 28 powiatach objętych kontrolą planowano dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 16.928,7 tys. zł. Dochody te zostały wykonane w wysokości 26.330,0 tys. zł., tj. 155,5% dochodów planowanych oraz 60,6% przypisanych należności (43.435,4 tys. zł).

W strukturze zrealizowanych w 2004 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

⁵⁶ Bez dotacji dla miasta na prawach powiatu przekazanych na zadania powiatowe.

- 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami – 25.709,1 tys. zł (97,6% dochodów ogółem),
- 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01018 – Melioracje wodne – 244,6 tys. zł (0,9% dochodów ogółem).

Najwyższe dochody w dziale 700 uzyskano z tytułu wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (§ 0470) – 14.646,9 tys. zł (57,0% dochodów tego działu) oraz odsetek od nieterminowych wpłat (§§ 0910 i 0920) – 978,6 (3,8% dochodów tego działu). W dziale tym klasyfikowano także wpłaty na dochody budżetu państwa (klasyfikowane w § 2350) – 6.188,6 tys. zł (24,1% dochodów tego działu).

Najwyższe dochody w dziale 010 - Rolnictwo i łowiectwo uzyskano z tytułu opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, stanowiących własność państwa (§ 0690) – 128,9 tys. zł (52,6% dochodów tego działu) oraz z wpłat na dochody budżetu państwa (klasyfikowane w § 2350) – 91,1 tys. zł (37,2% dochodów tego działu).

Na koniec 2004 r., w kontrolowanych powiatach, należności pozostałe do zapłaty związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wyniosły 17.113,6 tys. zł (49,4% kwoty należności), w tym zaległości stanowiły kwotę 16.532,7 tys. zł. Najwyższy udział w zaległościach w wysokości 12.332,4 tys. zł (74,6%) dotyczył należnych dochodów z tytułu gospodarki gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa, a główny udział miały zaległości kwalifikowane w:

- § 0470 - wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości – 5.601,2 tys. zł,
- §§ 0910 i 0920 – odsetki od nieterminowych wpłat – 3.192,1 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie przekazywali powiatom informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji oraz innych zadań zleconych ustawami w terminie określonym w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. oraz stosownie do wymogów określonych w § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali powiaty o ostatecznych kwotach tych dochodów.

Wśród objętych kontrolą powiatów ustalono, że:

- w trzech powiatach⁵⁷ nie przekazano do podległych jednostek organizacyjnych informacji o kwotach planowanych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, co było niezgodne z § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r., a ponadto Starostwo Powiatowe w Miechowie nie przekazało do jednostek organizacyjnych informacji o ostatecznych kwotach tych dochodów wynikających z uchwały budżetowej, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia,
- w dwóch powiatach⁵⁸ nie opracowano projektów planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej, co było sprzeczne z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia. Ponadto Zarząd Powiatu Świdnickiego ostateczny plan finansowy tych zadań uchwalił po 163 dniach (9 września 2004 r.) od podjęcia uchwały budżetowej. Działanie takie naruszało postanowienia art. 125 ust. 2 i art. 126 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- w czterech powiatach⁵⁹ w projekcie planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej nie ujęto planowanych dochodów na rzecz Skarbu Państwa, co było niezgodne z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia,
- w dwóch powiatach⁶⁰ nie wywiązano się z obowiązku przekazania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej właściwemu wojewodzie, czym naruszono § 5 ust. 4 ww. rozporządzenia,
- w szesnastu powiatach⁶¹ nie dotrzymano terminów przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, czym naruszono § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r., a opóźnienia wyniosły od 1 do 59 dni.

Ponadto NIK ustaliła nieprawidłowości przy pobieraniu i ustalaniu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w starostwach powiatowych w Świdniku i w Jeleniej Górze.

Starostwo Powiatowe w Świdniku nieprawidłowo obliczyło wysokość własnych dochodów w związku z pobieraniem opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

⁵⁷ Miechowski, ostrołęcki, cieszyński.

⁵⁸ Cieszyński, świdnicki.

⁵⁹ Miechowski, opatowski, kędzierzyńsko-kozielski, leżajski.

⁶⁰ Białobrzegi, opatowski.

⁶¹ Białobrzegi, bartoszycki, grodziski, miechowski, opatowski, stargardzki, grajewski, gostyniński, sulęciński, jeleniogórski, milicki, wołomiński, krotoszyński, świdnicki, cieszyński, inowrocławski.

Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu. Na dochody Powiatu potrącono 25% od kwoty wpływów brutto (tj. wraz z podatkiem VAT), a nie od wpływów netto, co spowodowało, że zawyżono dochody Starostwa kosztem budżetu państwa o kwotę 42,4 tys. zł. Działanie takie naruszało art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług⁶². W wyniku działań podjętych przez NIK ww. kwota została zwrócona przez Starostwo do budżetu państwa.

Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze dla 21 nieruchomości (ok. 30 ha) Skarbu Państwa nie ustaliło opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu, co stanowiło naruszenie art. 1 pkt 48 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶³ oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W odniesieniu do 16 nieruchomości obowiązek taki powstał od dnia 1 stycznia 1991 r., a w stosunku do pozostałych pięciu nieruchomości w latach 1995-1998. W oparciu o przedłożone dokumenty oszacowano, że ustalenie opłat dla ww. nieruchomości, spowodowałoby wzrost dochodów państwa o 40,0 tys. zł rocznie, natomiast koszty wyszacowania tych nieruchomości (podstawa do ustalania opłat) określono na 60,0 tys. zł. Ponadto Starostwo nie podjęło działań w zakresie waloryzacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wobec 219 działek gruntu, co skutkowało uszczupleniem dochodów Skarbu Państwa w skali roku w wysokości około 145,0 tys. zł. Koszt wyszacowania tych działek w celu aktualizacji opłat został określony przez pracowników Starostwa na kwotę 87,0 tys. zł.

Stosownie do postanowień art. 138 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa, a także pobieranie lub dochodzenie jej w wysokości niższej niż wynika z prawidłowego wyliczenia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów objęto zaległości powstałe na koniec 2004 r. w rozdziale 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Łączna kwota zaległości poddana badaniu wyniosła 10.080,9 tys. zł, tj. 61,0% ogółu zaległości, z tego kwota 8.578,2 tys. zł dotyczyła zaległości osób prawnych, a kwota 1.502,7 tys. zł zaległości osób fizycznych.

⁶² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Nr 54, poz. 535 ze zm.).

⁶³ Dz. U. Nr 79, poz. 464.

Nieprawidłowości w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w odniesieniu do powiatów w: Inowrocławiu, Grajewie, Gostyninie, Jeleniej Górze, Zgierzu.

W Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu nie podjęto działań windykacyjnych w stosunku do 44 podmiotów zalegających z zapłatą 42,4 tys. zł. Pomimo zagrożenia możliwością przedawnienia roszczeń nie podejmowano żadnych czynności w celu przerwania biegu przedawnienia, o których mowa w art. 123 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶⁴. Przedawnieniu uległy roszczenia na kwotę 10,7 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Grajewie nie podjęto działań windykacyjnych w stosunku do 6 dłużników, którzy zalegali z opłatami od 9 do 34 miesięcy na kwotę 5,9 tys. zł. Ustalono, że na koniec 2004 r. przedawnieniu uległy roszczenia na kwotę 6,6 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Gostyninie wobec 6 podmiotów zalegających z opłatami na łączną kwotę 28,8 tys. zł upomnienia wystawiano od 83 do 146 dni od upływu terminu płatności, a tytuły wykonawcze od 83 do 88 dni po terminie płatności określonym w upomnieniu. Działanie takie stanowiło naruszenie § 2 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁵ (zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.).

W Starostwie Jeleniogórskim działania windykacyjne wobec czterech podmiotów zalegających z zapłatą należności w łącznej kwocie 173,9 tys. zł (52,4% zaległości ogółem) do końca 2004 r. były nieskuteczne. NIK ustaliła, że podejmowane czynności w stosunku do podmiotów zalegających prowadzono w sposób opieszwały, np. przygotowany w październiku 2000 r. wniosek do sądu o nadanie klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty, wysłano po trzech latach (18 września 2003 r.), natomiast wnioski o nadanie klauzuli wykonalności dla wyroków z 1996 r. złożono w sądzie dopiero w styczniu 2005 r.

W Starostwie Zgierskim zaniechano dochodzenia w postępowaniu sądowym, od syndyka masy upadłościowej firmy, odsetek w wysokości 17,0 tys. zł od zaległych opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, co w myśl art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W 2004 r. przez okres pięciu lat nie wystąpiono do sądu z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty wydanemu przez sąd na kwotę 32,7 tys. zł wobec dłużnika. Ponadto nie

⁶⁴ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

ustanowiono hipoteki, na podstawie art. 65 ust. 1 i 3 ustawy o księgach wieczystych⁶⁶, celem zabezpieczenia hipotecznego zaległych opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa w kwocie 205,2 tys. zł i w konsekwencji dopuszczono do zbycia przez dłużnika prawa wieczystego użytkowania tych nieruchomości osobom trzecim.

Ustalenia kontroli jednoznacznie wskazują na nieskuteczność podejmowanych działań windykacyjnych wobec podmiotów zalegających z opłatami, czego skutkiem jest przedawnienie roszczeń. NIK zwraca uwagę, że w kontrolowanych starostwach nie zawsze korzystano z uprawnień przysługujących wierzycielowi, np.: z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁷, który uprawnia do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, czy też z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r., w myśl którego wierzyciel jest uprawniony do wysłania upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji. Ponadto zdaniem NIK, zarządy powiatów w sposób nieskuteczny nadzorowały i koordynowały działania poszczególnych komórek organizacyjnych starostw odpowiedzialnych za pobieranie i odprowadzanie dochodów należnych Skarbowi Państwa.

Wykorzystanie dotacji celowych przez powiaty

W 2004 r. dotacje celowe dla 28 objętych kontrolą powiatów wyniosły łącznie 325.925,0 tys. zł (w 2003 r. wyniosły 382.071,5 tys. zł), z tego:

- dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami – 130.739,3 tys. zł, tj. 40,1% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te zmalały o 6.346,2 tys. zł, tj. o 4,6%,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych wyniosły – 193.961,5 tys. zł, tj. 59,5% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te zmalały o 50.445,8 tys. zł, tj. o 20,6%,
- dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej – 1.224,2 tys. zł, tj. 0,4% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te wzrosły o 645,5 tys. zł, tj. o 111,5%.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 1 przypadek wykorzystania części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (powiat cieszyński – opisano przy wykorzystaniu dotacji otrzymanych na podstawie porozumień), nie stwierdzono przypadków zwrotu dotacji po

⁶⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.

terminie, z wyjątkiem dwóch powiatów⁶⁸. Starostwa powiatowe niezwłocznie przekazywały otrzymane dotacje do podległych jednostek realizujących poszczególne zadania.

Stwierdzono przypadki naruszania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych ze środków z dotacji celowych w powiecie grajewskim oraz w Zgierskim Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Zgierzu, Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie, Zespole Szkół Przyrodniczych w Miliczu.

Zarząd Powiatu Grajewskiego zawarł umowę na wykonanie prac remontowych w budynku Domu Pomocy Społecznej w Grajewie o wartości 63,9 tys. zł, ze spółką cywilną, podlegającą wykluczeniu z postępowania. Ustalono, że współwłaściciel spółki, którą wybrano w postępowaniu, uczestniczył w przygotowaniu dokumentacji technicznej i kosztorysu inwestorskiego na powyższe prace. Zamawiający nie unieważnił postępowania o zamówienie publiczne, co stanowiło naruszenie art. 93 ust 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Dyrektor Zgierskiego Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Zgierzu (jednostka organizacyjna powiatu zgierskiego) podpisał umowę, z wyłoniłym w przetargu nieograniczonym wykonawcą prac remontowych w zakresie wymiany części stolarki okiennej w budynku ww. Zespołu, w której ustalono wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 186,0 tys. zł (brutto) wyższe o 17,6 tys. zł od wynagrodzenia ujętego w ofercie wykonawcy. Było to niezgodne z art. 140 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych, w myśl którego zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy powinien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Zwiększone wynagrodzenie, jak ustalono, wynikało ze zwiększenia zakresu wykonanych prac remontowych (zwiększono liczbę wymienionych okien ze 158 do 184) bez przeprowadzenia zamówienia uzupełniającego określonego w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie z naruszeniem zasad i trybów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, udzieliła 3 zamówień publicznych w trybie zapytania o cenę na zakup ubrań gazoszczelnych, skokochronu oraz wykonanie dokumentacji projektowej w łącznej kwocie 140,3 tys. zł. Przy udzielaniu

⁶⁸ Białobrzeski – zwłoka w przekazaniu dotacji do Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w kwocie 35,3 tys. zł wyniosła 4 miesiące od daty otrzymania, tczewski – otrzymaną dotację w kwocie 224 tys. zł na sfinansowanie pomocy materialnej i stypendialnej na rzecz uczniów przekazał do podległych jednostek organizacyjnych po upływie 2 miesięcy i 21 dni od dnia otrzymania.

zamówienia na dostawę ubrań gazoszczelnych naruszono art. 70 ustawy, który stanowi, że zapytanie o cenę można zastosować do dostaw i usług powszechnie dostępnych. Z dokumentacji przetargowej jednoznacznie wynikało, że tryb ten zastosowano do zakupu towaru, który nie był powszechnie dostępny. Ponadto 2 spośród 3 złożonych ofert nie spełniały warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy winny być odrzucone. Przy udzielaniu zamówienia publicznego na dostawę skokochronu, zaproszenia do składania ofert skierowano do trzech, zamiast do minimum pięciu podmiotów, naruszając tym postanowienia art. 71 ust. 1 ustawy. Ponadto w każdym zaproszeniu do składania ofert został inaczej określony przedmiot zamówienia, czym naruszono art. 7 ust. 1 ustawy. W przypadku trzeciego zamówienia na zakup dokumentacji projektowej z 5 zapytań o cenę, dwa skierowano 10 sierpnia, a trzy 3 września 2004 r., czym naruszono art. 7 ust. 1 ustawy. Ponadto 2 z 4 ofert złożonych po terminie zostały rozpatrzone, co było niezgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy. Żaden z czterech oferentów nie złożył oświadczeń, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy, a zamawiający nie wykluczył tych oferentów, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 pkt 3 tej ustawy,

Dyrektor Zespołu Szkół Przyrodniczych w Miliczu dokonał podziału zamówienia, na wykonanie robót ogólnobudowlanych, na cztery oddzielne zadania i z każdym wykonawcą zawarł oddzielne umowy na łączną kwotę 85,2 tys. zł (19,9 tys. euro). Działanie to naruszało treść art. 32 ust. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartość.

Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami w powiatach objętych kontrolą przeznaczone były na zadania realizowane w 10 działach klasyfikacji budżetowej. Najwyższe środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 77.957,4 tys. zł (59,6% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 75411 – Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – 77.434,1 tys. zł; w dziale 851 – Ochrona zdrowia - 27.993,4 tys. zł (21,4% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 85156 – Składki na ubezpieczenia

zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego – 27.665,9 tys. zł.

Ustalono, że 24 z 28 powiatów objętych kontrolą dofinansowało ww. zadania środkami z dochodów własnych na łączną kwotę 7.028,6 tys. zł, tj. 5,4% ogółu wydatkowanych dotacji celowych. Największe kwoty przeznaczono w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie (2.594,7 tys. zł), w rozdziale 75411 – Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej (1.016,7 tys. zł) oraz w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami (979,3 tys. zł).

W trakcie kontroli ustalono między innymi przypadki dofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej przez powiaty: stargardzki, grajewski, leżajski.

Powiat stargardzki środkami z dochodów własnych dofinansował zadania z zakresu administracji rządowej kwotą 436,1 tys. zł, w tym 330,7 tys. zł na zadania w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie, z przeznaczeniem na pokrycie płac i wydatków rzeczowych związanych z realizacją tych zadań.

Powiat grajewski dofinansował zadania z zakresu administracji rządowej kwotą 259,2 tys. zł, w celu umożliwienia pełnej realizacji zadań związanych między innymi z zarządzaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, przeprowadzeniem poboru do zasadniczej służby wojskowej oraz prowadzeniem spraw z zakresu prawa wodnego i geologicznego.

Powiat leżajski dofinansował ze środków własnych zadania związane z działalnością ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej kwotą 179,6 tys. zł oraz Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej kwotą 78,2 tys. zł.

Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych w kontrolowanych powiatach przeznaczono na realizację zadań w 8 działach klasyfikacji budżetowej, w tym głównie w dziale 852 – Pomoc społeczna – 156.684,2 tys. zł (80,8% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 85202 – Domy pomocy społecznej – 117.772,0 tys. zł oraz w dziale 851 – Ochrona zdrowia – 27.667,0 tys. zł (14,3% ogółu dotacji) w całości wykorzystane w dziale 85111 – Szpitale ogólne. Niewykorzystane dotacje w łącznej kwocie 114,7 tys. zł (0,1% kwoty dotacji otrzymanych) kontrolowane powiaty zwróciły w terminie.

Uchybienia w zakresie regulowania zobowiązań i rozliczania dotacji celowych przeznaczonych na dofinansowanie zadań własnych stwierdzono w powiatach: opatowskim i miechowskim.

W powiecie opatowskim zaewidencjonowano wydatek w kwocie 2.500,0 tys. zł jako dotację przekazaną Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej na finansowanie rozbudowy szpitala powiatowego. Faktycznie dotacja nie została przekazana, a wydatki związane z rozbudową szpitala zostały uregulowane bezpośrednio przez Starostwo. Działanie to było naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Ponadto bezpośrednie regulowanie przez Starostwo zobowiązań związanych z rozbudową szpitala było sprzeczne z uchwałą Zarządu Powiatu z dnia 14 listopada 2003 r. upoważniającą dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej do realizacji rozbudowy szpitala i do regulowania zobowiązań w tym zakresie.

W powiecie miechowskim ustalono, że w przedłożonej Starostwu analizie z działalności finansowo-gospodarczej przez Dom Pomocy Społecznej w Miechowie brak było rozliczenia otrzymanej dotacji przeznaczonej na realizację programu naprawczego. Przedstawione w trakcie kontroli rozliczenie wykorzystania dotacji ujawniło, że ww. jednostka nie wykorzystwała dotacji w kwocie 27,9 tys. zł. Powyższa kwota została zwrócona do budżetu Wojewody Małopolskiego.

Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej przeznaczono na zadania w 7 działach klasyfikacji budżetowej. Najwyższe środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 628,1 tys. zł (51,3% ogółu dotacji), które w całości zostały wykorzystane w rozdziale 92118 – Muzea, w dziale 750 – Administracja publiczna – 372,9 tys. zł (30,5% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 75045 – Komisje poborowe – 168,8 tys. zł.

W trakcie kontroli ustalono, że powiat inowrocławski i starogardzki rozliczenia dotacji na zadania wynikające z zawartych porozumień z organami administracji rządowej dokonały z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w porozumieniach odpowiednio o 20 dni i o cztery miesiące.

W powiecie cieszyńskim, Zarząd Powiatu w sprawozdaniu przesłanym do Ministra Kultury rozliczył wykorzystanie dotacji otrzymanej na podstawie porozumienia na realizację programu kulturalnego pt. „Zachowanie, waloryzacja i ochrona dziedzictwa kulturowego”

w kwocie 339,5 tys. zł, zaliczając do tej kwoty wydatki, które nie były związane z realizacją ww. porozumienia. W wyniku analizy wykorzystania ww. dotacji dokonanej przez NIK, Zarząd Powiatu dokonał zwrotu części dotacji w wysokości 14,2 tys. zł.

3.5.3. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez miasta na prawach powiatu

Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

W 15 miastach na prawach powiatu objętych kontrolą planowano dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 54.911,6 tys. zł. Dochody te zostały wykonane w wysokości 66.969,4 tys. zł., tj. 122,0% kwoty planowanej oraz 50,7% przypisanych należności (132.059,0 tys. zł).

W strukturze zrealizowanych w 2004 r. dochodów największy udział miały dochody w działach:

- 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami – 56.937,1 tys. zł (85,0% dochodów ogółem),
- 750 – Administracja publiczna, rozdział 75011 – Urzędy wojewódzkie – 9.186,0 tys. zł (13,7% dochodów ogółem).

Najwyższe dochody w dziale 700 uzyskano z tytułu wpływów z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (§ 0470) – 41.328,6 tys. zł (72,6% dochodów tego działu) oraz z tytułu wpływów z różnych dochodów (§ 0970) – 7.378,6 tys. zł (13,0% dochodów tego działu).

Najwyższe dochody w dziale 750 uzyskano z tytułu opłat za wydawanie dowodów osobistych – 7.989,2 tys. zł (87,0% dochodów tego działu) oraz z wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości (§ 0770) – 178,9 tys. zł (1,9% dochodów tego działu).

Na koniec 2004 r. w kontrolowanych miastach na prawach powiatu, należności pozostałe do zapłaty związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej wyniosły 65.261,3 tys. zł (49,4% kwoty należności), w tym zaległości stanowiły kwotę 63.189,0 tys. zł. Najwyższy udział w zaległościach w wysokości 50.418,5 tys. zł (79,8%) dotyczył należnych dochodów z tytułu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, a główny udział miały zaległości kwalifikowane w:

- § 0470 – wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości – 20.238,4 tys. zł,
- § 0970 – wpływy z różnych dochodów (w tym w szczególności rozliczenia z lat ubiegłych) – 15.168,8 tys. zł,
- § 0920 – pozostałe odsetki – 7.782,1 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie przekazywali miastom na prawach powiatu informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji oraz innych zadań zleconych ustawami w terminie określonym w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. oraz stosownie do wymogów określonych w § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali miasta na prawach powiatu o ostatecznych kwotach tych dochodów.

W kontrolowanych miastach na prawach powiatu ustalono, że:

- w dwóch miastach na prawach powiatu⁶⁹ nie przekazano podległym jednostkom organizacyjnym, realizującym zadania z zakresu administracji rządowej, informacji o projektowanej kwocie dochodów związanych z realizacją tych zadań, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.,
- Prezydent miasta Kalisza nie przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu planów finansowych jednostek organizacyjnych, zawierających kwoty dochodów wynikające z ich podziału w ustawie budżetowej, a w dwóch miastach⁷⁰ powyższe plany finansowe przekazano z opóźnieniem, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.,
- w 8 miastach na prawach powiatu⁷¹ nieterminowo przekazywano pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na rachunek bieżący wojewody, co było niezgodne z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.; pobrane i przekazane z opóźnieniem dochody budżetowe stanowiły kwotę – 1.369,8 tys. zł (2,0% dochodów wykonanych), a opóźnienia w ich przekazywaniu wyniosły od 1 do 269 dni⁷².

⁶⁹ Ostrołęka, Kielce.

⁷⁰ Nowy Sącz – po 23 dniach, Słupsk – po 3 miesiącach - od ich przyjęcia.

⁷¹ Ostrołęka, Kielce, Siedlce, Bytom, Białystok, Toruń, Słupsk, Chełm.

⁷² W Białymstoku z opóźnieniem wynoszącym 269 dni odprowadzono do budżetu państwa kwotę 10,4 tys. zł.

Badaniem kontrolnym w zakresie windykacji należnych budżetowi państwa dochodów objęto zaległości powstałe na koniec 2004 r. w rozdziale 70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami, które stanowiły 79,8% ogólnej kwoty zaległości. Łączna kwota zaległości poddana badaniu wyniosła 44.683,0 tys. zł, tj. 70,7% ogółu zaległości, z tego kwota 43.207,4 tys. zł dotyczyła zaległości osób prawnych, a kwota 1.475,6 tys. zł zaległości osób fizycznych.

Nieprawidłowości w zakresie działań windykacyjnych stwierdzono w odniesieniu do miast na prawach powiatu w: Kaliszu, Białymstoku, Toruniu, Tarnobrzegu, Słupsku.

W Kaliszu dopiero w trakcie kontroli NIK skierowano 5 pozwów o zapłatę wymagalnych należności budżetu państwa zagrożonych możliwością przedawnienia i obejmujących łącznie kwotę 140,0 tys. zł (13,7% badanych zaległości), podczas gdy w okresie poprzednich 5 lat (1999-2004) takiej formy dochodzenia należności z tego tytułu nie stosowano. Ponadto nie rozliczono i nie odprowadzono do budżetu państwa dochodów uzyskanych z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w łącznej kwocie 177,8 tys. zł.

W Białymstoku działania windykacyjne ograniczały się do wysyłania wezwań do zapłaty, co spowodowało, że w latach 2002-2004 przedawniły się należności budżetu państwa na łączną kwotę 57,9 tys. zł, a w 2005 r. przedawnieniem zagrożone są należności na kwotę 231,0 tys. zł, w tym kwota 152,7 tys. zł, której termin przedawnienia upływał 31 marca 2005 r. NIK działając w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowała Prezydenta o stwierdzonym zagrożeniu, który podjął czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległych kwot na drodze sądowej oraz pozostałych zaległości z lat 2003-2004 na łączną kwotę 840,7 tys. zł.

W Toruniu wezwania do zapłaty wystawiano ze znacznym opóźnieniem wynoszącym od 55 do 195 dni po upływie terminu płatności, a w trzech przypadkach nie podjęto żadnych działań. Tytuły wykonawcze wystawiano z opóźnieniem wynoszącym nawet ponad 4 lata od dnia wymagalności. Ponadto ustalono, że w sposób nierzetelny i nielegalny Urząd ewidencjonował dochody z mienia Skarbu Państwa, a księgi rachunkowe prowadzono niezgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, gdyż dochody wykazane w sprawozdaniu Rb-27ZZ na dzień 31 grudnia 2003 r. oraz w księdze głównej Urzędu różniły się o 648,7 tys. zł od rejestru zaległości prowadzonego w wydziale gospodarki nieruchomościami Urzędu. Powstała różnica wynikała z braku księgowania między innymi należności z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo

własności (56,1 tys. zł), nieuwjęcia wszystkich należności z tytułu użytkowania wieczystego (467,6 tys. zł) oraz nieprawidłowego naliczenia odsetek od nieterminowych wpłat (115,9 tys. zł).

W Tarnobrzegu nie podjęto działań windykacyjnych wobec dłużnika zalegającego z opłatami za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa na kwotę 1,3 tys. zł. W przypadku dłużnika zalegającego, na koniec 2004 r., z ww. opłatami na łączną kwotę 39,1 tys. zł. ograniczono się jedynie do kierowania upomnień, podczas gdy zaległość w opłatach sięgała 1999 r.

W Słupsku w przypadku 7 spraw, na kwotę ogółem 19,6 tys. zł, nie podjęto działań egzekucyjnych, o których mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto, do końca 2004 r. Urząd nie odprowadził dochodów z tytułu opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (§ 0470) w wysokości 13,9 tys. zł na rachunek Wojewody Pomorskiego. Powyższa kwota wraz z odsetkami (1,3 tys. zł) została uregulowana w trakcie kontroli.

W ocenie NIK mało skuteczna windykacja należnych zobowiązań od dłużników była między innymi wynikiem niewystarczającego monitorowania terminowości wpłat, nieskutecznej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów odpowiedzialnymi za finanse i gospodarowanie mieniem oraz mało skutecznego egzekwowania należnych opłat.

Wykorzystanie dotacji celowych przez miasta na prawach powiatu

W 2004 r. dotacje celowe dla 15 objętych kontrolą miast na prawach powiatu wyniosły łącznie 595.567,7 tys. zł (w 2003 r. wyniosły 493.646,6 tys. zł), z tego:

- dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami – 439.377,9 tys. zł, tj. 73,8% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te wzrosły o 138.648,0 tys. zł, tj. o 46,1%,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych wyniosły – 144.724,7 tys. zł, tj. 24,3% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te zmalały o 44.792,8 tys. zł, tj. o 23,6%,
- dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej – 11.465,1 tys. zł, tj. 2,6% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te wzrosły o 8.062,9 tys. zł, tj. o 237,0%.

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono przypadków wykorzystania dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Kontrolowane miasta na prawach powiatu niewykorzystane dotacje w łącznej kwocie 16.574 tys. zł (2,8% ogółem dotacji otrzymanych) zwróciły do budżetu poszczególnych wojewodów, w tym kwotę 125,7 tys. zł zwrócono po terminie. Zwrócone po terminie kwoty niewykorzystanych dotacji dotyczyły trzech miast na prawach powiatu⁷³. Działanie to było niezgodne z § 20 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa⁷⁴.

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami w powiatach objętych kontrolą przeznaczone były na zadania w 15 działach klasyfikacji budżetowej. Najwyższe środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków w dziale 852 – Pomoc społeczna – 281.063,9 tys. zł (64,0% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 85212 – Świadczenia rodzinne oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 209.022,9 tys. zł; w dziale 745 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 102.225,3 tys. zł (23,3% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 75411 – Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej – 102.027,0 tys. zł.

Ustalono, że 12 z 15 miast na prawach powiatu objętych kontrolą dofinansowało środkami z dochodów własnych zadania związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych łączną kwotą 53.531,1 tys. zł, tj. 12,2% ogółu dotacji wydatkowanych na ten cel. Największe kwoty przeznaczono w rozdziale 85214 – Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne (11.802,8 tys. zł), w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie (7.338,2 tys. zł) oraz w rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami (1.796,4 tys. zł). Dotyczyło to między innymi takich przypadków jak:

W Bielsku-Białej dotacje na zadania związane z gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa otrzymywano z opóźnieniem, co skutkowało koniecznością pokrywania części kosztów ze środków własnych. Z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 16 tygodni w stosunku do

⁷³ Szczecin – 123,3 tys. zł zwrócił w dniu 7 lutego 2005 r., Siedlce – 1,2 tys. zł zwróciły w dniu 24 stycznia 2005 r. oraz 0,6 tys. zł w dniu 16 lutego 2005 r. tj. odpowiednio 9 i 32 dni p terminie, Ostrołęka – 0,5 tys. zł zwróciła 6 dni po terminie.

⁷⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1335 ze zm.

prawomocnych decyzji Prezydenta Miasta, Wojewoda Śląski przekazał środki w kwocie 414,4 tys. zł na wypłatę odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne powiatowe.

W Kaliszu przyznane dotacje nie pokryły w całości potrzeb związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, w wyniku czego miasto dofinansowało realizację przedmiotowych zadań kwotą 1.109,0 tys. zł (5,8% ogółu dotacji przekazanych na ten cel).

Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych w kontrolowanych miastach na prawach powiatu przeznaczono na realizację zadań w 10 działach klasyfikacji budżetowej, w tym głównie w dziale 852 – Pomoc społeczna – 130.840,7 tys. zł (90,4% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 85202 – Domy pomocy społecznej – 55.049,7 tys. zł i rozdziale 85201 – Placówki opiekuńczo-wychowawcze – 49.777,9 tys. zł oraz w dziale 600 – Transport i łączność – 5.256,0 tys. zł (3,6% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu – 2.840,2 tys. zł. Dotacje na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych były otrzymywane w terminach umożliwiających pełną realizację zadań.

Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej przeznaczono na zadania w 9 działach klasyfikacji budżetowej. Najwyższe środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 9.630,3 tys. zł (84,0% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 92116 – Biblioteki – 4.177,3 tys. zł i w rozdziale 92108 – Filharmonie, orkiestry, chóry i kapele – 1.691,1 tys. zł oraz w dziale 926 – Kultura fizyczna i sport – 360,0 tys. zł, w tym w rozdziale 92601 – Obiekty sportowe – 200,0 tys. zł.

Uchybienia związane z wykorzystaniem tych dotacji stwierdzono w dwóch miastach na prawach powiatu: Chełmie i Kaliszu.

W Chełmie rozliczenie z wykorzystania drugiej transzy dotacji przekazanej przez Wojewodę Lubelskiego na sfinansowanie prac remontowo-konserwacyjnych grobów i kwater cmentarzy wojennych, w wysokości 14,5 tys. zł, przekazano z opóźnieniem 58 dniowym w stosunku do terminu określonego w porozumieniu.

W Kaliszu na podstawie zawartego porozumienia z Ministrem Edukacji Narodowej i Sportu wykorzystano dotację na organizację obozu językowego w wysokości 99,2 tys. zł. Ustalono między innymi, że dokumentacja księgowa będąca podstawą rozliczenia ww. zadania nie została zweryfikowana przez pracowników Urzędu. Efektem braku nadzoru nad

realizacją zadania było nieprzekazanie do budżetu Miasta przez organizatora obozu szkolnego kwoty 16,6 tys. zł z tytułu sprzedaży usług.

3.5.4. Realizacja zadań finansowanych z dotacji celowej oraz realizacja dochodów należnych Skarbowi Państwa przez gminy⁷⁵

Realizacja dochodów należnych budżetowi państwa

W 74 gminach objętych kontrolą planowano dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w łącznej kwocie 1.907,1 tys. zł. Dochody te zostały wykonane w wysokości 3.137,4 tys. zł., tj. 164,5% kwoty planowanej i dotyczyły zadań realizowanych w dziale 750 – Administracja publiczna – 3.068,4 tys. zł z tytułu opłat za wydawanie dowodów osobistych (97,8% dochodów ogółem) oraz w dziale 852 – Pomoc społeczna – 69,0 tys. zł (2,2% dochodów ogółem).

Z ustaleń kontroli wynika, że wojewodowie przekazywali gminom informacje o projektowanych kwotach dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji oraz innych zadań zleconych ustawami, w terminie określonym w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. oraz stosownie do wymogów określonych w § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, poinformowali gminy o ostatecznych kwotach tych dochodów.

Wśród objętych kontrolą gmin stwierdzono:

- w 5 gminach⁷⁶ nie opracowano projektu planu finansowego obejmującego kwoty dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, co było niezgodne z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.,
- w 5 gminach⁷⁷ w projekcie planu finansowego nie ujęto kwot dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, czym naruszono § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.,
- w 3 gminach⁷⁸ nie przekazano planu finansowego wojewodzie, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r.,

⁷⁵ Bez miast na prawach powiatu.

⁷⁶ Boćki, Rokietnica, Jeżowe, Dolice, Milicz.

⁷⁷ Paprotnia, Borne Sulimowo, Kazimierza Wielka, Gaworzyce, Rąbino.

⁷⁸ Paprotnia, Warka, Dolice.

- zarządy⁷⁹ 56 z 74 gmin objętych kontrolą nieterminowo przekazywały pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na rachunek bieżący wojewody, co było niezgodne z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r., a opóźnienia w przekazywaniu pobranych dochodów budżetowych wynosiły od 1 do 91 dni,
- w 9 gminach⁸⁰ nie pobrano 5% należnych dochodów z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; z uzyskanych wyjaśnień wynika, że niepobieranie należnych dochodów spowodowane było przeoczeniem lub absencją chorobową osób odpowiedzialnych.

Ponadto NIK ustaliła, że w Urzędzie Gminy Adamów sprawozdanie roczne z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (Rb-27ZZ) za 2004 r. zostało sporządzone nierzetelnie i z naruszeniem prawa, gdyż kwota dochodów wykazana w tym sprawozdaniu była niższa niż ujęta w ewidencji księgowej urzędu o 870,40 zł. Taki sposób sporządzenia sprawozdania budżetowego naruszył przepisy § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸¹. Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, działanie to stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NIK sporządziła wniosek o ukaranie osób winnych naruszenia dyscypliny.

NIK pozytywnie ocenia pobieranie przez kontrolowane urzędy gmin, dochodów budżetowych należnych Skarbowi Państwa, natomiast terminowość odprowadzania tych dochodów na rachunek bieżący wojewodów należy ocenić negatywnie. W kontrolowanych gminach nie zachodziła konieczność prowadzenia działań windykacyjnych, gdyż nie stwierdzono zaległości w realizacji tych dochodów.

Wykorzystanie dotacji celowych przez gminy

W 2004 r. dotacje celowe dla gmin objętych kontrolą wyniosły łącznie 166.355,6 tys. zł (w 2003 r. wyniosły 119.348,6 tys. zł), z tego:

⁷⁹ W gminach dotyczy to: wójta, burmistrza, prezydenta.

⁸⁰ Rozogi, Paprotnia, Lutowska, Dąbrowa Biskupia, Warlubie, Nowe, Annopol, Adamów, Horodło.

⁸¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 24, poz. 279 ze zm.

- dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami – 139.284,6 tys. zł, tj. 83,7% kwoty ogółem dotacji, w tym środki z tytułu zwrotu poniesionych w 2003 r. przez gminy wydatków na zadania związane z oświetleniem ulic, dróg i placów dla których gmina nie jest zarządcą w wysokości 5.078,3 tys. zł; w porównaniu do 2003 r. dotacje te wzrosły o 47.672,5 tys. zł, tj. o 52,0%,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych wyniosły – 26.036,6 tys. zł, tj. 15,7% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te zmalały o 1.193,5 tys. zł, tj. o 8,3%,
- dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej – 1.034,4 tys. zł, tj. 0,6% kwoty ogółem dotacji; w porównaniu do 2003 r. dotacje te wzrosły o 528,0 tys. zł, tj. o 104,2%.

Kontrolowane gminy zwróciły niewykorzystane dotacje celowe w łącznej kwocie 4.503,5 tys. zł (2,6% ogółem dotacji otrzymanych) do budżetu wojewodów. W żadnej gminie nie stwierdzono przypadków zwrotów niewykorzystanych dotacji po terminie, a otrzymywane dotacje wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem (z wyjątkiem gminy Luzino).

Ustalono przypadki naruszania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych ze środków z dotacji celowych w gminach: Kórnik, Gorlice, Gołdap.

W gminie Kórnik przy udzielaniu zamówienia publicznego na remont i modernizację ratusza (o wartości 119,9 tys. zł) nie wykluczono jednego oferenta, który nie złożył oświadczenia wymaganego art. 22 ust. 5 ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 8 tej ustawy. Ponadto, w toku postępowania o udzielenie tego zamówienia naruszono art. 25 ust. 2a, w związku z art. 21 ustawy o zamówieniach publicznych, nie załączając do protokołu stosownych oświadczeń.

W gminie Gorlice realizując 6 zadań inwestycyjnych (o łącznej kwocie 3.283,9 tys. zł) w trybie przetargu nieograniczonego, naruszono przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych, i tak: Wójt Gminy powołując komisję przetargową nie określił organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków jej członków, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 3 tej ustawy oraz zawarł umowy z wykonawcami 3 zadań inwestycyjnych przed upływem 7 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, naruszając art. 94 ust. 1 ustawy. W ogłoszeniach o przetargu na 5 zadań dotyczących odbudowy po powodzi dróg gminnych nie określono wielkości lub zakresu zamówienia, czym naruszono art. 41 pkt 4 ustawy.

W gminie Gołdap przy realizacji zamówienia publicznego na dostawę sprzętu komputerowego o wartości 12,6 tys. zł nie ujęto w ogłoszeniu o przetargu danych dotyczących kryterium oceny ofert oraz terminu związania ofertą, co było niezgodne z art. 41 pkt 9 i pkt 11 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami w gminach objętych kontrolą przeznaczone były na zadania w 8 działach klasyfikacji budżetowej. Najwyższe środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków w dziale 852 – Pomoc społeczna – 125.950,6 tys. zł (90,4% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 85212 – Świadczenia rodzinne oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – 94.226,8 tys. zł i w rozdziale 85214 – Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne – 17.813,8 tys. zł; w dziale 750 – Administracja publiczna – 6.305,1 tys. zł (4,5% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie – 5.908,1 tys. zł.

Ustalono, że 49 z 74 gmin objętych kontrolą dofinansowało środkami z dochodów własnych zadania związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych łączną kwotą 9.200,5 tys. zł, tj. 6,6% ogółu dotacji wydatkowanych na ten cel. Największe kwoty przeznaczono w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie (2.696,5 tys. zł) oraz w rozdziale 85219 – Ośrodki pomocy społecznej (1.372,4 tys. zł).

W niektórych przypadkach niedobór środków z dotacji wynikał z nieprawidłowych działań jednostek samorządu terytorialnego, np.: gmina Kórnik na realizację zadań związanych z prowadzeniem ewidencji ludności i działalności gospodarczej oraz wydawanie dowodów osobistych otrzymała dotacje w kwocie 72,5 tys. zł, tj. które nie pokryły poniesionych wydatków wynoszących 194 tys. zł. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że zaniżenie zapotrzebowania na dotacje spowodowane było nierzetelnym naliczeniem rzeczywistych kosztów przez odpowiednie służby tej gminy.

W dwóch spośród 74 kontrolowanych gmin uchybienia w zakresie wykorzystania ww. dotacji stwierdzono w gminach: Luzino i Złotów.

W gminie Luzino z dotacji otrzymanej na wydatki bieżące związane z realizacją świadczeń rodzinnych, dokonano zakupu inwestycyjnego w postaci kserokopiarki cyfrowej w kwocie 5,1 tys. zł.

W gminie Złotów ze środków z dotacji dokonano zakupu komputera na potrzeby Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (4,4 tys. zł) oraz książek dla biblioteki publicznej (2,2 tys. zł) na odpowiednio 17 i 2 dni przed wprowadzeniem, stosowną uchwałą Rady Gminy, tych kwot do budżetu gminy, co było niezgodne z art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych w kontrolowanych gminach przeznaczono na realizację zadań w 14 działach klasyfikacji budżetowej, w tym głównie w dziale 852 – Pomoc społeczna – 12.835,3 tys. zł (49,3% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 85214 – Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia społeczne – 5.747,5 tys. zł i 85219 – Ośrodki pomocy społecznej – 5.169,7 tys. zł, w dziale 801 – Oświata i wychowanie – 6.871,4 tys. zł (26,4% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe – 3.821,2 tys. zł oraz w dziale 600 – Transport i łączność – 2.598,8 tys. zł (10,0% ogółu dotacji), w tym w rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne – 1.371,1 tys. zł.

Uchybienia związane z wykorzystaniem dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych stwierdzono w gminie Rokietnica i gminie Bojadła.

Gmina Rokietnica na mocy zawartego porozumienia z Wojewodą Podkarpackim otrzymała dotację w kwocie 100,0 tys. zł na realizację zadania pn. Przebudowa budynku Szkoły Podstawowej w Rokietnicy. Niezgodnie z porozumieniem, gmina nie zapewniła wymaganego udziału środków własnych lub środków pochodzących z innych źródeł. W trakcie kontroli NIK, gmina dokonała zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w kwocie 22,2 tys. zł do budżetu wojewody. Do czasu zakończenia kontroli nie naliczono i nie odprowadzono stosownych odsetek, co było niezgodne z art. 93 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Gmina Bojadła w trakcie kontroli NIK (po 23 dniach od obowiązującego terminu) zwróciła niewykorzystaną dotację na wypłaty zasiłków okresowych w kwocie 15,7 tys. zł (wraz z odsetkami) na rachunek Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego,

Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej przeznaczono na zadania w 7 działach klasyfikacji

budżetowej. Najwyższe środki zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 603,0 tys. zł (58,3% ogółu dotacji) z przeznaczeniem na zakup i remont lokali mieszkalnych dla repatriantów, w dziale 710 – Działalność usługowa – 216,9 tys. zł (21,0% ogółu dotacji) z przeznaczeniem na remont i utrzymanie kwater na cmentarzach wojennych.

3.6. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego ponoszone ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności oraz ze środków pochodzących z pożyczek na prefinansowanie

Ustalenia kontroli wykazały, że spośród 74 **gmin** objętych kontrolą 11 gmin⁸² w 2004 r. rozpoczęło realizację 13 projektów przewidzianych do współfinansowania z funduszy strukturalnych. Realizowane projekty dotyczyły głównie infrastruktury ochrony środowiska, w tym budowy sieci kanalizacji sanitarnej (3 projekty) i rozbudowy sieci wodociągowej (2 projekty), a także infrastruktury społecznej, w tym budowy hal sportowych (3 projekty) i przebudowy stadionu miejskiego (1 projekt) oraz infrastruktury drogowej (2 projekty). Ponadto 2 projekty dotyczyły udzielania stypendiów dla młodzieży.

Wszystkie projekty realizowane były w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (zwany dalej ZPORR), przy czym środki na dofinansowanie projektów infrastrukturalnych pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwany dalej EFRR), a stypendiów – z Europejskiego Funduszu Społecznego (zwany dalej EFS). Ponadto 1 gmina⁸³ kontynuowała realizację projektu budowy kanalizacji wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków w ramach funduszu ISPA, który z dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej automatycznie stał się projektem Funduszu Spójności.

Spośród 13 projektów, których realizację rozpoczęły gminy objęte kontrolą, w przypadku 7 projektów w 2004 r. podpisano z Instytucją Wdrażającą umowy na dofinansowanie z EFRR. Wartość ww. gminnych projektów infrastrukturalnych wynosi 20.679,6 tys. zł, z czego 14.930,4 tys. zł pochodzi z EFRR, 1.704,0 tys. zł – z budżetu państwa, a pozostałe środki – ze środków własnych gmin. Ponadto podpisano 2 umowy na

⁸² Mała Wieś, Morąg, Baranowo, Gołdap, Nowe Miasto, Krobica, Borne Sulimowo, Nowe, Lubsko, Międzychód, Dobrzeń Wielki.

⁸³ Zgierz.

dofinansowanie projektów stypendialnych na ogólną wartość 66,1 tys. zł, z czego 45,6 tys. zł pochodzi z EFS, a 20,5 tys. zł z budżetu państwa.

Wnioski o dofinansowanie pozostałych 4 projektów infrastrukturalnych zostały złożone do Instytucji Wdrażającej, a beneficjenci rozpoczęli realizację tych projektów ze środków własnych.

W przypadku 4 projektów stwierdzono opóźnienia w realizacji w stosunku do przyjętego harmonogramu prac, a przyczynami opóźnień były: brak podpisania umowy o dofinansowanie projektu (Mała Wieś), konieczność unieważnienia przetargu (Międzychód) względy organizacyjne (Krobia), trudności w wyborze wniosków o przyznanie stypendium (Dobrzeń).

W trakcie kontroli ustalono ponadto, że 3 gminy⁸⁴, które podpisały umowy o dofinansowanie projektów infrastrukturalnych, ubiegały się także o uzyskanie pożyczki na prefinansowanie realizowanych projektów i we wszystkich przypadkach przyznane zostały środki w wysokości równej kwocie wnioskowanej. W 2 przypadkach⁸⁵ pierwsza transza pożyczki przekazana pożyczkobiorcom w 2004 r. została wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem. W przypadku gminy Baranowo umowa przewidywała przekazanie środków w 2005 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że 11⁸⁶ spośród 15 **miast na prawach powiatu** objętych kontrolą rozpoczęło realizację 25 projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych i 2 projektów z Funduszu Spójności UE. Ponadto 2 miasta (Jelenia Góra i Toruń) kontynuowały realizację projektów z dawnego programu ISPA, które z dniem akcesji Polski do UE stały się projektami Funduszu Spójności. Wszystkie projekty funduszy strukturalnych objęte kontrolą realizowane są w ramach ZPORR, przy czym zdecydowana większość miast na prawach powiatu (10 przypadków) realizuje projekty polegające na dofinansowaniu stypendiów dla młodzieży ponadgimnazjalnej i studentów (19 projektów), 2 beneficjentów⁸⁷ – projekty infrastrukturalne dofinansowane z EFRR (4 projekty). Dwa projekty z udziałem z Funduszu Spójności dotyczą infrastruktury ochrony środowiska⁸⁸.

W ramach realizacji ww. projektów, w 2004 r. podpisano 17 umów o dofinansowanie z EFS stypendiów dla uczniów i studentów, na łączną kwotę 23.269,2 tys. zł, z czego EFS

⁸⁴ Baranowo, Gołdap, Lubsko.

⁸⁵ Gołdap, Lubsko.

⁸⁶ Kielce, Bielsko-Biała, Elbląg, Tarnobrzeg, Nowy Sącz, Szczecin, Białystok, Toruń, Słupsk, Chełm, Kalisz.

⁸⁷ Kalisz, Toruń.

⁸⁸ Kalisz, Tarnobrzeg.

dofinansuje 16.023,5 tys. zł, a reszta środków pochodzić będzie z budżetu państwa. Umowy o dofinansowanie projektów infrastrukturalnych z EFRR nie zostały w 2004 r. podpisane z powodu niezakończenia procedury wyłaniania projektów, a beneficjenci rozpoczęli realizację projektów ze środków własnych. Wnioski dotyczące projektów finansowanych z Funduszu Spójności zostały zatwierdzone do realizacji decyzjami Komisji Europejskiej w grudniu 2004 r.

W przypadku 5 projektów stypendialnych stwierdzono opóźnienia w ich wdrażaniu w stosunku do przyjętego harmonogramu, spowodowane głównie opóźnieniami w procedurze przyjmowania wniosków i przekazywania środków finansowych przez Instytucję Wdrażającą.

Spośród 28 **powiatów** objętych kontrolą 16 powiatów⁸⁹ rozpoczęło realizację 33 projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych UE, w tym 31 projektów realizowano w ramach ZPORR, a 2 projekty w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego *Rozwój zasobów ludzkich* (SPO RZL). Realizowane projekty ZPORR dotyczyły głównie stypendiów dla studentów i uczniów (24 przypadki) oraz infrastruktury drogowej i społecznej (7 przypadków). Projekty SPO RZL dotyczyły tworzenia perspektyw dla młodzieży i zwalczania bezrobocia.

W ramach realizacji ww. projektów powiaty podpisały w 2004 r. 24 umowy o dofinansowanie z funduszy strukturalnych, w tym 2 projekty infrastruktury drogowej w Wołominie (łącznie wartość 4.223,8 tys. zł, w tym 3.116,3 tys. zł z EFRR i 415,4 tys. zł z budżetu państwa) i 20 projektów stypendialnych w ramach ZPORR (łącznie wartość 7.881,2 tys. zł, w tym 3.979,40 tys. zł z EFS), oraz 2 projekty SPO RZL w Międzyrzeczu (łącznie wartość 633,0 tys. zł, w tym 462,4 tys. zł z EFS i 170,6 tys. zł z budżetu państwa).

W 4 przypadkach wykazano opóźnienia w realizacji projektów, w stosunku do przyjętego harmonogramu. Jako powody opóźnień beneficjenci wskazywali między innymi późne ogłaszanie naborów wniosków, podpisywanie umów i przekazywanie środków przez Instytucję Wdrażającą oraz długotrwały proces zbierania podlegających refundacji faktur od uczniów i studentów. Ponadto beneficjenci jako problemy wymienili również zbyt niskie środki finansowe przeznaczone na stypendia w stosunku do liczby osób uprawnionych.

Kontrolowane powiaty w 2004 r. nie ubiegały się o udzielenie gwarancji lub poręczenia ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych. Jedynie Starostwo Powiatowe w Wołominie złożyło 2 wnioski o udzielenie pożyczek na prefinansowanie realizacji dwóch

⁸⁹ Międzyrzecz, Miechów, Stargard Szczeciński, Opole, Kędzierzyn-Koźle, Sulęcín, Jelenia Góra, Milicz, Tczew, Wołomin, Gniezno, Krotoszyn, Świdnik, Cieszyń, Inowrocław, Strzyżów.

projektów modernizacji dróg na kwoty równe dotacjom z EFRR zatwierdzonym w umowach o dofinansowanie, przy czym do końca 2004 r. umowy nie zostały podpisane.

Urzędy Marszałkowskie skontrolowanych 16 **województw** rozpoczęły realizację lub przygotowania do realizacji projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych, w ramach ZPORR, SPO RZL⁹⁰ oraz Sektorowego Programu Operacyjnego *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*, a także Inicjatyw Wspólnotowych INTERREG i EQUAL.

Pośród wszystkich programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 z udziałem Urzędów Marszałkowskich, najbardziej zaawansowana jest procedura wdrażania ZPORR. Jednakże w 5 przypadkach kontrola wykazała opóźnienia w realizacji projektów przez Urzędy Marszałkowskie. Wykazane opóźnienia spowodowane były głównie brakiem niektórych aktów wykonawczych do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁹¹ (zwanej dalej ustawą o Narodowym Planie Rozwoju), w tym rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia Uzupełnienia ZPORR 2004-2006, które zostało podpisane dopiero 25 sierpnia 2004 r., a weszło w życie w dniu 14 września 2004 r. oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 października 2004 r. w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektów w ramach ZPORR 2004-2006⁹².

Beneficjenci wskazywali ponadto na brak jednoznacznych kryteriów oceny projektów, częste zmiany w przepisach i wytycznych Instytucji Zarządzającej oraz niewystarczający przepływ informacji.

Wyniki kontroli wykazały, że żaden z 16 Urzędów Marszałkowskich w kontrolowanym okresie nie ubiegał się o udzielenie gwarancji lub poręczenia ze środków Funduszu Poręczeń Unijnych. Wydatki na prefinansowanie poniesione w 2004 r. na rzecz województw objętych kontrolą wyniosły 8.573,0 tys. zł, w tym: województwa opolskiego – 2.504,8 tys. zł, zachodniopomorskiego – 1.407,2 tys. zł, lubelskiego – 2.481,7 tys. zł, podlaskiego – 895,2 tys. zł, warmińsko-mazurskiego 1.284,1 tys. zł⁹³.

Podstawę do działania samorządów wojewódzkich w zakresie postępowania dotyczącego oceny i wyboru wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie projektów w ramach

⁹⁰ Sektorowy Program Operacyjny *Rozwój zasobów ludzkich*.

⁹¹ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

⁹² Dz. U. Nr 225, poz. 2285.

⁹³ „Kontrola wykonania budżetu państwa za 2004 r. w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej” przeprowadzona w Ministerstwie Finansów. Wyniki tej kontroli będą ujęte w *Analizie wykonania budżetu państwa za 2004 r.*

ZPORR stanowi rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia ZPORR 2004-2006⁹⁴, rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia ZPORR 2004-2006⁹⁵ oraz ogólne procedury oceny formalnej i merytorycznej wniosków, opisane w *Podręczniku procedur wdrażania ZPORR* oraz w *Wytycznych dla instytucji uczestniczących w realizacji II Priorytetu ZPORR*. Kontrola wykazała, że procedury opisane w podręczniku i wytycznych na ogół były przestrzegane.

Kontrola wykazała natomiast, że w przypadku 9 Urzędów Marszałkowskich wnioskodawcy złożyli łącznie 200 odwołań od oceny formalnej i merytoryczno-technicznej wniosków aplikacyjnych ZPORR. Najwięcej, bo aż 97 odwołań złożono w województwie pomorskim.

W przypadku 2 województw stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Rozpatrywany w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego projekt dotyczący budowy trasy tramwajowej na skutek odwołania skierowany został przez MGiP do ponownej oceny. Przeprowadzona przez MGiP kontrola w ww. urzędzie wykazała nieprawidłowości w trakcie przeprowadzania rekomendacji przez Regionalny Komitet Sterujący, polegające na modyfikacji przez urząd marszałkowski listy projektów po ocenie merytoryczno-technicznej poprzez usunięcie kolumny z ilością przyznanych punktów i zmianę kolejności uszeregowania, co mogło wpłynąć na decyzję Regionalnego Komitetu Sterującego.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu przeprowadzona została kontrola Delegatury NIK w Bydgoszczy w zakresie wdrażania ZPORR 2004-2006, w części dotyczącej Działania 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska. W wystąpieniu pokontrolnym negatywnie oceniono sposób wdrażania ZPORR ze względu na istotne nieprawidłowości przy powoływaniu paneli ekspertów jak również dokonywaną przez nich ocenę wniosków aplikacyjnych. NIK zwróciła także uwagę na zastosowanie zbyt krótkich okresów między dniem zamieszczenia ogłoszenia w prasie i w internecie o naborze wniosków, a dniem zakończenia naboru, który wynosił od 11 do 15 dni. Nieprawidłowości w zakresie oceny merytoryczno-technicznej wniosków polegały na: powołaniu do paneli ekspertów osób nieprzygotowanych do fachowej oceny projektów według kryteriów określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia ZPORR 2004-2006. Eksperci nie posiadali wymaganej wiedzy do oceny projektów, w szczególności w zakresie analizy ekonomicznej.

⁹⁴ Dz. U. Nr 166, poz. 1745.

⁹⁵ Dz. U. Nr 200, poz. 2051.

W wystąpieniu pokontrolnym wnioskowano między innym o:

- unieważnienie naboru, oceny i wyboru projektów dokonanych przez Zarząd Województwa w Działaniu 1.2 *Infrastruktura ochrony środowiska* oraz dokonanie nowego naboru, oceny i wyboru projektów w tym działaniu,
- weryfikację list ekspertów, podjęcie stosowych działań (np. szkolenia w systemie warsztatowym) zmierzających do przekazania ekspertom (kandydatom na ekspertów) wymaganej wiedzy w zakresie zasad oceny merytoryczno-technicznej projektów i uzyskania potwierdzenia, że tę wiedzę rzeczywiście posiadają,
- wydłużenie okresu między ogłoszeniem o naborze wniosków, a dniem zakończenia tego naboru na co najmniej 4 tygodnie,
- niedopuszczanie do zwłoki we wprowadzaniu koniecznych zmian w organizacji i w procedurach wdrażania ZPORR, wynikających z nowych przepisów lub nowelizacji dotychczasowych.

4. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli⁹⁶

W 167 kontrolowanych urządach jednostek samorządu terytorialnego kierownicy tych jednostek podpisali protokoły kontroli nie wnosząc zastrzeżeń do ustaleń w nich zawartych. Zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole zostały wniesione przez kierownika jednej kontrolowanej jednostki.

W związku z przeprowadzoną kontrolą zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w 139 jednostkach niekontrolowanych. W charakterze świadków przesłuchano 7 osób.

W 26 kontrolowanych jednostkach zorganizowano, na podstawie art. 58 ustawy o NIK, narady pokontrolne, podczas których omówione zostały nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 168 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia zostały wniesione do ocen, uwag i wniosków zawartych w 6 wystąpieniach pokontrolnych.

Łącznie w wystąpieniach pokontrolnych zawarto 436 wnioski pokontrolne. Adresaci wystąpień poinformowali NIK o zrealizowaniu 169 wniosków oraz podjęciu działań zmierzających do realizacji kolejnych 36 wniosków (do dnia 18 maja 2005 r. nie poinformowano jeszcze NIK odnośnie realizacji 241 wniosków).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, do dnia 18 maja 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych komisji orzekających 4 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz 1 zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczeniu.

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

1. Wnioski wynikające z ustaleń kontroli w urządach marszałkowskich dotyczyły głównie:
 - terminowego przekazywania dochodów na rachunek budżetu państwa,
 - wyeliminowania przypadków nieterminowego przekazywania przez jednostki organizacyjne realizujące budżet samorządu województwa pobranych dochodów państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej,
 - podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania przypadków niepełnego wykorzystania dotacji,

⁹⁶ Dane według stanu na dzień 24 maja 2005 r.

- ujmowania w planach finansowych kwot należnych budżetowi związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.
2. Wnioski wynikające z ustaleń kontroli w powiatach i miastach na prawach powiatu dotyczyły:
- terminowego odprowadzania na rachunek budżetu państwa dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
 - podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczaniem należności stanowiących dochody budżetu państwa bez zbędnej zwłoki,
 - opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz ich projektów zgodnie z obowiązującymi przepisami,
 - przekazywania jednostkom organizacyjnym informacji o planowanych i ostatecznych kwotach dochodów budżetu państwa.
3. Wnioski wynikające z ustaleń kontroli przeprowadzonej w gminach dotyczyły:
- terminowego przekazywania dochodów należnych budżetowi państwa,
 - udzielania zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
 - niezwłocznego przekazywania jednostkom organizacyjnym dotacji otrzymanych z budżetu państwa,
 - opracowywania projektów planów finansowych i planów finansowych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także ich przekazywania według zasad określonych przepisami,
 - bieżącego podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z wnoszeniem opłat będących dochodami budżetu państwa.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483.
2. Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. – Dz. U. Nr 17, poz. 167.
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.
4. Ustawa z dnia 26 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. Nr 19 poz. 177 ze zm.
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Dz. U. Nr 203, poz. 1996.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
10. Ustawa z dnia 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Dz. U. Nr 166, poz. 1611 ze zm.
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Dz. U. Nr 93, poz. 890.
12. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów – Dz. U. Nr 78, poz. 880 ze zm.
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowe zasady i terminy

- rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych - Dz. U. Nr 122, poz. 1333.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 24 poz. 279 ze zm.
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania 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 – Dz. U. Nr 100, poz. 1077 ze zm.
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie rozliczeń dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – Dz. U. Nr 224, poz. 2228.
18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – Dz. U. Nr 225, poz. 2231.

WYKAZ KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Urzędy marszałkowskie		Gminy – ciąg dalszy	
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	84.	Urząd Gminy Gorlice (woj. małopolskie)
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko - Pomorskiego	85.	Urząd Gminy w Rzezawie (woj. małopolskie)
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	86.	Urząd Gminy w Przeciszowie (woj. małopolskie)
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	87.	Urząd Gminy Bielany (woj. mazowieckie)
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	88.	Urząd Gminy w Sannikach (woj. mazowieckie)
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	89.	Urząd Gminy Sterdyń (woj. mazowieckie)
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	90.	Urząd Gminy w Dzierzgowie (woj. mazowieckie)
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	91.	Urząd Gminy w Tczowie (woj. mazowieckie)
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	92.	Urząd Gminy w Osiecku (woj. mazowieckie)
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	93.	Urząd Miejski w Warce (woj. mazowieckie)
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	94.	Urząd Gminy w Paprotni (woj. mazowieckie)
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	95.	Urząd Gminy w Krzynowłodze Małej (woj. mazowieckie)
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	96.	Urząd Gminy w Małej Wsi (woj. mazowieckie)
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego	97.	Urząd Gminy w Krasnem (woj. mazowieckie)
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	98.	Urząd Gminy w Repkach (woj. mazowieckie)
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	99.	Urząd Gminy Grudusk (woj. mazowieckie)
Starostwa Powiatowe		100.	Urząd Gminy w Baranowie (woj. mazowieckie)
17.	Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze (woj. dolnośląskie)	101.	Urząd Gminy Stupsk (woj. mazowieckie)
18.	Starostwo Powiatowe w Miliczu (woj. dolnośląskie)	102.	Urząd Gminy w Płoniawach – Bramurze (woj. mazowieckie)
19.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu (woj. kujawsko-pomorskie)	103.	Urząd Gminy Domaszowice (woj. opolskie)
20.	Starostwo Powiatowe w Świdniku (woj. lubelskie)	104.	Urząd Gminy w Dobrzenu Wielkim (woj. opolskie)
21.	Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu (woj. lubuskie)	105.	Urząd Gminy Lutowiska (woj. podkarpackie)
22.	Starostwo Powiatowe w Sulęcinie (woj. lubuskie)	106.	Urząd Gminy w Rokietnicy (woj. podkarpackie)
23.	Starostwo Powiatowe w Pabianicach (woj. łódzkie)	107.	Urząd Gminy Jeżowe (woj. podkarpackie)
24.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu (woj. łódzkie)	108.	Urząd Gminy w Brzyskach (woj. podkarpackie)
25.	Starostwo Powiatowe w Miechowie (woj. małopolskie)	109.	Urząd Gminy Skołyszyn (woj. podkarpackie)
26.	Starostwo Powiatowe w Białobrzegach (woj. mazowieckie)	110.	Urząd Gminy w Boćkach (woj. podlaskie)
27.	Starostwo Powiatowe w Gostyninie (woj. mazowieckie)	111.	Urząd Gminy w Filipowie (woj. podlaskie)
28.	Starostwo Powiatowe w Grodzisku Mazowieckim (woj. mazowieckie)	112.	Urząd Gminy w Luzinie (woj. pomorskie)
29.	Starostwo Powiatowe w Ostrołęce (woj. mazowieckie)	113.	Urząd Gminy w Gniewinie (woj. pomorskie)
30.	Starostwo Powiatowe w Przasnyszu (woj. mazowieckie)	114.	Urząd Gminy Janów (woj. śląskie)
31.	Starostwo Powiatowe w Wołominie (woj. mazowieckie)	115.	Urząd Gminy w Koszęcinie (woj. śląskie)
32.	Starostwo Powiatowe w Opolu (woj. opolskie)	116.	Urząd Miejski w Będzinie (woj. śląskie)
33.	Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu (woj. opolskie)	117.	Urząd Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej (woj. świętokrzyskie)

34.	Starostwo Powiatowe w Leżajsku (woj. podkarpackie)	118.	Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie (woj. świętokrzyskie)
35.	Starostwo Powiatowe w Strzyżowie (woj. podkarpackie)	119.	Urząd Gminy w Rozogach (woj. warmińsko-mazurskie)
36.	Starostwo Powiatowe w Grajewie (woj. podlaskie)	120.	Urząd Gminy Lidzbark Warmiński (woj. warmińsko-mazurskie)
37.	Starostwo Powiatowe w Tczewie (woj. pomorskie)	121.	Urząd Miejski w Morągu (woj. warmińsko-mazurskie)
38.	Starostwo Powiatowe w Cieszynie (woj. śląskie)	122.	Urząd Miejski w Gołdapi (woj. warmińsko-mazurskie)
39.	Starostwo Powiatowe w Opatowie (woj. świętokrzyskie)	123.	Urząd Gminy w Złotowie (woj. wielkopolskie)
40.	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach (woj. warmińsko-mazurskie)	124.	Urząd Miejski w Krobi (woj. wielkopolskie)
41.	Starostwo Powiatowe w Węgorzewie (woj. warmińsko-mazurskie)	125.	Urząd Gminy w Nowym Mieście (woj. wielkopolskie)
42.	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie (woj. wielkopolskie)	126.	Urząd Miejski w Kórniku (woj. wielkopolskie)
43.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie (woj. wielkopolskie)	127.	Urząd Miasta i Gminy w Międzychodzie (woj. wielkopolskie)
44.	Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim (woj. zachodniopomorskie)	128.	Urząd Gminy Brzeżno (woj. zachodniopomorskie)
Miasta na prawach powiatu		129.	Urząd Gminy w Dolicach (woj. zachodniopomorskie)
45.	Urząd Miasta Jelenia Góra (woj. dolnośląskie)	130.	Urząd Miasta i Gminy w Bornem Sulinowie (woj. zachodniopomorskie)
46.	Urząd Miasta w Toruniu (woj. kujawsko-pomorskie)	131.	Urząd Gminy w Rąbinie (woj. zachodniopomorskie)
47.	Urząd Miasta Chełma (woj. lubelskie)	132.	Urząd Miasta i Gminy Chojna (woj. zachodniopomorskie)
48.	Urząd Miasta Nowego Sącza (woj. małopolskie)	133.	Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim (woj. zachodniopomorskie)
49.	Urząd Miejski w Ostrołęce (woj. mazowieckie)	Jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez j.s.t.	
50.	Urząd Miasta Siedlce (woj. mazowieckie)	134.	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku
51.	Urząd Miasta Tarnobrzeg (woj. podkarpackie)	135.	Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie
52.	Urząd Miejski w Białymstoku (woj. podlaskie)	136.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach
53.	Urząd Miejski w Słupsku (woj. pomorskie)	137.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku
54.	Urząd Miasta w Bielsku – Białej (woj. śląskie)	138.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie
55.	Urząd Miejski w Bytomiu (woj. śląskie)	139.	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach
56.	Urząd Miasta w Kielcach (woj. świętokrzyskie)	140.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie
57.	Urząd Miejski w Elblągu (woj. warmińsko-mazurskie)	141.	Zarząd Dróg Miejskich w Chełmie
58.	Urząd Miejski w Kaliszu (woj. wielkopolskie)	142.	Zarząd Dróg Miejskich w Opolu
59.	Urząd Miejski w Szczecinie (woj. zachodniopomorskie)	143.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi
Urzędy Gmin		144.	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku
60.	Urząd Miasta i Gminy w Świerzawie (woj. dolnośląskie)	145.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu
61.	Urząd Gminy Dzierżoniów (woj. dolnośląskie)	146.	Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu
62.	Urząd Miejski w Miliczu (woj. dolnośląskie)	147.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie
63.	Urząd Gminy Gaworzyce (woj. dolnośląskie)	148.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Pabianicach
64.	Urząd Gminy w Świekatowie (woj. kujawsko-pomorskie)	149.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach

65.	Urząd Gminy Wąbrzeźno (woj. kujawsko-pomorskie)	150.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku - Białej
66.	Urząd Gminy w Nowem (woj. kujawsko-pomorskie)	151.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Świdniku
67.	Urząd Gminy w Dąbrowie Biskupiej (woj. kujawsko-pomorskie)	152.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Węgorzewie
68.	Urząd Gminy w Warlubiu (woj. kujawsko-pomorskie)	153.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Kędzierzynie – Koźlu
69.	Urząd Gminy Dobrze (woj. kujawsko-pomorskie)	154.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Inowrocławiu
70.	Urząd Gminy w Rejowcu (woj. lubelskie)	155.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie
71.	Urząd Miasta i Gminy w Annopolu (woj. lubelskie)	156.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Gnieźnie
72.	Urząd Gminy w Łukowie (woj. lubelskie)	157.	Lubelska Wojewódzka Dyrekcja Inwestycji w Chełmnie
73.	Urząd Gminy w Adamowie (woj. lubelskie)	158.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszęcinie
74.	Urząd Gminy w Horodle (woj. lubelskie)	159.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gniewinie
75.	Urząd Miasta i Gminy Bychawa (woj. lubelskie)	160.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzychodzie
76.	Urząd Gminy Strzyżewice (woj. lubelskie)	161.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Sulęcinie
77.	Urząd Miejski w Lubsku (woj. lubuskie)	162.	Zakład Usług Komunalnych w Gaworzycach
78.	Urząd Gminy w Bojadłach (woj. lubuskie)	163.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku
79.	Urząd Miejski w Ozorkowie (woj. łódzkie)	164.	Dom Pomocy Społecznej w Baszkowie
80.	Urząd Miasta w Sieradzu (woj. łódzkie)	165.	Publiczna Szkoła Podstawowa w Warlubiu
81.	Urząd Miasta Zgierz (woj. łódzkie)	166.	Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Opatowie
82.	Urząd Miejski w Łasku (woj. łódzkie)	167.	Zgierski Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Zgierzu
83.	Urząd Gminy w Radłowie (woj. małopolskie)	168.	Muzeum Śląska Cieszyńskiego w Cieszynie