

Sprawozdanie z działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w 2009 roku

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001r. Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późniejszymi zmianami), regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej: jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t.

Na podstawie art. 7 ustawy o rio izby przeprowadzają co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (szczegółowa informacja dotycząca przeprowadzonych kontroli oraz stwierdzonych nieprawidłowości znajduje się w Sprawozdaniu z działalności kontrolnej Izby).

Izby badają uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji; podatków i opłat lokalnych; absolutorium (na podstawie art. 11 ustawy o rio); wydają opinie w sprawach wskazanych, m.in. w art. 13 ustawy o rio; zaś na podstawie art. 1 ust. 4 ww. ustawy, w zakresie objętym nadzorem i kontrolą - prowadzą działalność informacyjną i szkoleniową.

W 2009 roku Kolegium Izby zbadało 11 122 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, Składy Orzekające wydały łącznie **1424** opinie. Izba przeprowadziła **41** kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego, **18** kontroli doraźnych, **1** kontrola problemowa oraz **2** kontrole sprawdzające. Przeprowadzonych zostało 29 szkoleń/warsztatów dla przedstawicieli nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego, w których wzięło udział 1 083 osoby (skarbnicy, wójtowie, radni, pracownicy jst). W szkoleniach brali udział także pracownicy Izby.

I. Działalność nadzorcza

Na podstawie przepisów art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Izba badała uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz związki międzygminne w sprawach dotyczących:

1. procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
2. budżetu i jego zmian,
3. zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,

4. zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
5. podatków i opłat lokalnych,
6. absolutorium.

W 2009 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na 32 posiedzeniach:

- 1) wydało 105 rozstrzygnięć nadzorczych (w tym 4 dotyczące uchwał Sejmiku Województwa Łódzkiego, 4 dotyczące uchwał miast na prawach powiatu, 8 dotyczących uchwał organów powiatu, 89 dotyczących uchwał i zarządzeń organów gmin):
 - a) 56 uchwał/zarządzeń Kolegium uznało za nieważne (5 w części, 51 w całości),
 - b) w 18 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa, ale postępowanie umorzono w wyniku usunięcia uchybień,
 - c) w przypadku 28 uchwał Kolegium umorzyło wszczęte postępowanie nadzorcze po wysłuchaniu i przyjęciu wyjaśnień złożonych przez zaproszonych na posiedzenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego;
 - d) w 1 uchwale i w 1 zarządzeniu stwierdzono naruszenie prawa, ale nie nakazano usunięcia nieprawidłowości gdyż dotyczyły budżetu roku 2008,
 - e) w 1 uchwale stwierdzono naruszenie prawa, w wyniku usunięcia uchybień postępowanie umorzono, ale dopiero na posiedzeniu w 2010 roku.;
- 2) 11016 uchwał/zarządzeń przyjęło do protokołu bez uwag (w tym 547 województwa samorządowego, 329 miast na prawach powiatu, 1427 powiatów, 8664 gmin i 49 związków międzygminnych);
- 3) w stosunku do jednej rozpatrywanej na posiedzeniu uchwały Kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie jej legalności (wynik głosowania był następujący: 7 głosów za stwierdzeniem nieważności uchwały, 4 głosy przeciw, przy 3 osobach wstrzymujących się) - o czym powiadomiła pismem jednostkę;
- 4) postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów;
- 5) podjęło uchwałę o przyjęciu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów stanowiący załącznik do uchwały;
- 6) postanowiło wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi;
- 7) podjęło uchwałę o zajęciu stanowiska w sprawie zaliczania do długu publicznego określonych tytułów dłużnych;
- 8) podjęło 3 uchwały dotyczące zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych;
- 9) podjęło 7 uchwał dotyczących działalności Izby.

Ad 1a) Unieważnienie w części i w całości dotyczyło:

- 2 uchwał/zarządzeń w sprawie zmian w budżecie (nieważność w całości),
- 6 uchwał w sprawie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący (nieważność w całości),

- 3 uchwał w sprawie zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów (unieważnione w całości),
- 13 uchwał w sprawie przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych (unieważnione w całości),
- 14 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (9 uchwał unieważniono w całości, 5 w części),
- 2 uchwały w sprawie absolutorium (nieważność w całości)
- 16 uchwał w innych sprawach (nieważność w całości).

Unieważnienie uchwał/zarządzeń w części lub w całości nastąpiło, między innymi, z powodu:

- podjęcia przedmiotowej uchwały z naruszeniem art. 179 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) skutkującym wprowadzeniem zmian w budżecie Miasta wykraczających poza inicjatywę organu wykonawczego;
- naruszenia art. 11a ust. 1 pkt 2 oraz art. 30 ust. 1 i ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (t.j. z 2003r. Dz.U. nr 159, poz. 1547) - zarządzenie burmistrza wydane 20 sierpnia, a mandat Burmistrza wygasł w dniu 11 sierpnia 2009r z dniem uprawomocnienia się wyroku Sądu Okręgowego i burmistrz utracił prawo do podejmowania czynności wynikających z pełnienia funkcji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego;
- naruszenia art. 12 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym /Dz.U. z 2001 roku, Nr 142 poz. 1592/ polegającego na upoważnieniu zarządu przez radę do zaciągnięcia i spłaty kredytu długoterminowego, a podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów należy do wyłącznej kompetencji rady powiatu. Jest to kompetencja niezbywalna;
- naruszenia art. 82 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - zaciągnięcie pożyczki na wyprzedzające finansowanie w 2010 roku zadania inwestycyjnego;
- naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz.1568 z późn. zmianami) poprzez przyznanie Zarządowi Województwa kompetencji organu decydującego o udzieleniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru oraz ustalenie zasad udzielania dotacji bez ich zdefiniowania;
- naruszenia art. 165 ust 1 i 3 oraz art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2014 z późn. zmianami) z powodu naruszenia zasady roczności budżetu w zakresie jego wykonywania;
- naruszenia art. 146 w związku z art. 190 ustawy o finansach publicznych – w ustalonych w Regulaminie zasadach zwrotu dotacji i terminu zwrotu uchwała wprowadza formy „wezwania do zapłaty” w przypadku zwrotu dotacji wykorzystanej

- niezgodnie z przeznaczeniem, zamiast wymaganej prawem decyzji administracyjnej oraz określa 7- dniowy termin, zamiast terminu 14- dniowego od dnia doręczenia decyzji;
- wprowadzenia regulacji bez podstawy prawnej w zakresie nałożenia na beneficjenta obowiązku złożenia oświadczenia o zgodności danych ze stanem faktycznym pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego (§ 10 w pkt 8 Regulaminu);
 - naruszenia art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity z 2004 roku, Dz. U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) - powołanie przepisu art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, który dotyczy szkół i placówek publicznych, a badana uchwała jest w sprawie dotacji dla niepublicznych szkół i niepublicznych przedszkoli;
 - ustalenia dotacji na każdego ucznia niezgodne z przepisami;
 - naruszenia art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity z 2007 r. Dz. U Nr 68 poz. 449 z późniejszymi zmianami) oraz art. 90 ust.2b i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity z 2004 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami) - nadanie mocy wstecznej obowiązywania aktu prawa miejscowego - poprzez zapisy w załączniku, Rada Miejska ustaliła dwie różne zasady udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych w danym roku budżetowym, uzależniając ich stosowanie od daty podjęcia uchwały budżetowej;
 - wprowadzenia w załączniku do Uchwały zawierającym wzór informacji o aktualnej liczbie uczniów obowiązek składania oświadczenia o zgodności danych ze stanem faktycznym pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu Karnego - regulacja ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa;
 - naruszenia art. 145 w związku z art. 190 ustawy o finansach publicznych - w uchwale uregulowano, iż środki wydatkowane niezgodnie z celami i zasadami określonymi w art. 80 ust. 3d ustawy o systemie oświaty podlegają zwrotowi;
 - naruszenia art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3e i 3f ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tj. z 2004r. DZ U. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) - rada określiła zakres i tryb kontroli niepublicznych szkół i placówek oświatowych - zakres ten wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

Ad 1b) 18 uchwał i zarządzeń, w których stwierdzono naruszenie prawa, ale postępowanie umorzono w wyniku usunięcia we wskazanym czasie uchybień dotyczyło:

- uchwalenia budżetu – 7,
- zmian budżetu – 18.

W uchwałach budżetowych stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- naruszeniu art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) poprzez określenie w uchwale rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości wyższej niż 1% bieżących wydatków budżetu, jednostki samorządu

- terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu;
- naruszeniu art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539) poprzez wskazanie w załączniku do uchwały w rozdziale 75011 § 2360 dochodów własnych jednostki wyższych niż 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
 - naruszeniu art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. „a” w związku z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) polegającym na braku upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków zaplanowanych w wieloletnim programie inwestycyjnym;
 - naruszeniu art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. „b” ustawy o finansach publicznych w związku z ograniczeniem przez Radę Gminy do kwoty 20.000 zł upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym;
 - naruszeniu art. 188 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z zapisem w Uchwale zawierającym upoważnienie dla Wójta do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy do dokonywania zmian w planie wydatków tych jednostek między paragrafami w ramach rozdziału, w sytuacji kiedy Rada Gminy nie upoważniła organu wykonawczego do dokonywania jakichkolwiek zmian w budżecie jednostki;
 - naruszeniu art. 195 ust. 2 ustawy o finansach publicznych polegającym na zapisaniu w Uchwale upoważnienia dla Wójta do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy, pod warunkiem zaopiniowania przez właściwe komisje Rady Gminy Zgierz;
 - naruszeniu art. 184 ust. 3 ustawy o finansach publicznych polegającym na zobowiązaniu Wójta, stosownie do treści zapisu w Uchwale, do przedłożenia do dnia 31.01.2009 r. harmonogramu prac oraz szacunkowych kosztów poszczególnych remontów i utrzymania dróg gminnych, oraz do przedłożenia do dnia 26 lutego 2009 r. harmonogramu realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie budowy wodociągów, przebudowy dróg, budowy oświetleń i pozostałych zadań inwestycyjnych - zapis taki wykracza poza obowiązujące przepisy prawa;
 - naruszeniu art. 184 ustawy o finansach publicznych w związku z postanowieniami art. 27 i 28 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, polegającym na załączeniu do Uchwały planu finansowego instytucji kultury - podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez jej dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora - w związku z powyższym nie są powiązane z budżetem jednostki samorządu terytorialnego poza dotacją, którą otrzymują;
 - naruszeniu art. 184 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104), polegającym na określeniu przeznaczenia

limitu zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, o których mowa tamże w art. 82 w sposób niezgodny z treścią uchwały;

- naruszeniu art. 169 i art. 184 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) poprzez ustalenie wysokości nakładów w 2009 roku w załączniku do uchwały zatytułowanym „Wieloletni program inwestycyjny” w odniesieniu do środków przeznaczanych na remonty budynków OSP w kwotach niezgodnych z analogicznymi pozycjami wydatków planowanych na 2009 rok;
- naruszeniu art. 18 ust 2 pkt. 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami) oraz art. 184 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zmianami) polegającym na udzieleniu upoważnienia Wójtowi Gminy do zaciągania pożyczek i kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz zaciągania pożyczek i kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań - do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, a zatem tych zobowiązań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

W uchwałach w sprawie zmiany w budżecie stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- naruszeniu zapisu Uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2008 w związku z art. 188 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późniejszymi zmianami), polegające na przekroczeniu przez Burmistrza Miasta upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków inwestycyjnych, poprzez przeniesienie kwoty 391 zł pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi ujętymi w wieloletnim planie inwestycyjnym;
- naruszeniu art. 184 ust. 1 pkt 9 oraz art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) - rada gminy dokonując zmiany uchwały budżetowej polegającej na zwiększeniu przychodów z tytułu pożyczek i kredytów na pokrycie planowanego deficytu, nie określiła nowego limitu odpowiadającego dokonanej zmianie;
- naruszeniu art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) poprzez określenie przez Radę Gminy, w § 4 uchwały, nadwyżki budżetowej w kwocie 841.692 przy faktycznym istnieniu deficytu;
- naruszeniu art. 184 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) poprzez zaniechanie wyodrębnienia w uchwale budżetowej dochodów i wydatków o charakterze bieżącym i majątkowym;
- naruszeniu art. 184 ust 1 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) z powodu nieustalenia limitu zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów;

- naruszeniu art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jednolity z 1996 r.: Dz.U. nr 70, poz. 335 z późniejszymi zmianami) wskutek ustalenia planu wydatków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w szkołach i gimnazjum w wysokości niższej niż wynikająca z obowiązujących przepisów prawa;
- naruszeniu art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a) w związku z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami) poprzez określenie przez Radę Gminy, w § 7 uchwały, kwotowo (do 14.000.000 zł) upoważnienia Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków określonych w załącznikach Nr 3 i Nr 4 do uchwały, stanowiących plan nakładów na roczne i wieloletnie programy inwestycyjne w sposób sprzeczny z załącznikami, a także poprzez objęcie tym upoważnieniem wydatków na roczny plan inwestycyjny;
- naruszeniu art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104 z późn. zm.) w związku z art. 168 ust. 1 i art. 184 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, polegającym na nieprawidłowym ustaleniu wydatków budżetu po zmianach oraz na wskazaniu planowanego deficytu budżetu po zmianach w kwocie 3.857.698,90 zł, czyli w wysokości wyższej niż wynikająca ze zmian budżetu dokonanych niniejszą Uchwałą.

Ad 1d) W dwóch przypadkach ze względu na to, że uchwała rady i zarządzenie burmistrza dotyczyły minionego roku budżetowego Kolegium nie nakazało usunięcia nieprawidłowości lecz ograniczyło się do wskazania naruszeniem prawa:

- Zarządzenie Burmistrza w sprawie dokonania zmian w budżecie miasta na rok 2008 zostało podjęte z naruszeniem § 15 pkt 4 Uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2008 w związku z art. 188 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późniejszymi zmianami), polegającym na przekroczeniu przez Burmistrza Miasta upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków inwestycyjnych, poprzez przeniesienie kwoty 391 zł pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi ujętymi w wieloletnim planie inwestycyjnym;
- Uchwała w sprawie zmiany załącznika nr 1 do Uchwały Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Planu Inwestycyjnego” została podjęta z naruszeniem prawa art. 184 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późniejszymi zmianami) polegającym wprowadzeniu do Załącznika „Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2008-2013” wydatków do realizacji w 2008 roku na dwa zadania inwestycyjne bez uwzględnienia powyższych kwot w planie wydatków majątkowych budżetu miasta na 2008 rok.

Ad 1e) W stosunku do jednej zbadanej w 2009 roku uchwały Kolegium umorzyło postępowanie nadzorcze na posiedzeniu w 2010 roku, ponieważ wskazane naruszenie prawa Kolegium nakazało usunąć w terminie do dnia 29 grudnia 2009 roku, poprzez doprowadzenie uchwały budżetowej do zgodności z art. 165 ust.1, art. 168 ust. 1 oraz art. 184 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych - w związku z podjęciem w wyznaczonym terminie przez Radę Gminy Uchwały uchylającej zastrzeżoną uchwałę i dokonującej prawidłowych zmian budżetu, Kolegium Izby postanowiło umorzyć postępowanie nadzorcze na posiedzeniu w 2010 roku.

Ad. 2)

W skład **11 016 uchwał przyjętych przez Kolegium Izby do protokołu bez uwag** wchodzi uchwały dotyczące:

- uchwalenia budżetu – **199**,
- zmian budżetu i w budżecie – **7772**,
- procedury uchwalania budżetu – **16**,
- układu wykonawczego budżetu j.s.t., jego szczegółowości oraz zmian – **1267**,
- absolutorium – **200**,
- emitowania obligacji, określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd – **9**,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę – **12**,
- zaciągnięcia pożyczek i kredytów długoterminowych – **450**,
- udzielania pożyczek – **1**,
- udzielania poręczeń majątkowych – **3**,
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów – **34**,
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych j.s.t. - **46**,
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych – **92**,
- podatków i opłat lokalnych – **477**,
- pozostałych spraw – **438**.

Uchwały budżetowe

Zgodnie z art. 12 ust. 1-3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli w wyznaczonym przez izbę terminie właściwy organ nie usunie wskazanych nieprawidłowości kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby.

W 2009 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zbadało **206** uchwał budżetowych na 2009 rok, z tego:

- 1) Kolegium uznało, że **7** uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie uchwalenia budżetu podjętych zostało **z naruszeniem prawa** oraz wskazało sposób oraz termin usunięcia wskazanych nieprawidłowości. W związku z faktem, że uchwały zostały we wskazanym przez kolegium terminie naprawione - postępowanie nadzorcze w stosunku do nich zostało umorzone.
- 2) **199** uchwał w sprawie uchwalenia budżetu na 2009 rok Kolegium uznało za zgodne z prawem i przyjęło do protokołu bez uwag.

Uchwały w sprawie absolutorium

W 2009 roku Kolegium RIO zbadało 203 uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, z tego

- dwie zostały unieważnione,
- w sprawie jednej uchwały Kolegium umorzyło wszczęte postępowanie nadzorcze po wysłuchaniu i przyjęciu wyjaśnień złożonych przez zaproszonych na posiedzenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego,
- w pozostałych uchwałach Kolegium Izby nie dopatrzyło się naruszenia prawa.

Trzy gminy nie podjęły uchwał w sprawie absolutorium za 2008 rok tj.: Gmina Ładzice, Gmina Zgierz, Miasto Bełchatów.

Ad. 4 i 5) Raport o stanie gospodarki finansowej

Zgodnie z art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych:

1. *Na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.*
2. *Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu.*
3. *Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje raport organom: stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jednostki samorządu terytorialnego.*

Kolegium RIO w Łodzi uchwałą nr 14/56/2009 z dnia 1 lipca 2009r. postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów za lata 2006 – 2008 oraz pierwszy kwartał 2009 roku.

Powodem opracowania Raportu była realna groźba utraty płynności finansowej Gminy Pątnów, zagrażająca realizacji jej obligatoryjnych zadań.

Stwierdzono narastanie kwot zobowiązań wymagalnych oraz nadmierne rozszerzanie zakresu realizowanych inwestycji, niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku oraz, że planowanie w kolejnych budżetach dochodów ze sprzedaży nieruchomości było niemożliwe do uzyskania w pełnej wysokości, bowiem nie zostały uruchomione stosowne procedury (podział działki, wycena) – planowane dochody były więc nierealne.

W zakresie oświaty stwierdzono, że na koniec poszczególnych lat objętych analizą wystąpiły kwoty zobowiązań wymagalnych z tytułu realizowanych zadań bieżących, gmina nie wywiązywała się z obowiązku comiesięcznego przekazywania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez Stowarzyszenie Szkół Katolickich i posiadała wobec tego Stowarzyszenia znaczne zobowiązania. Nieterminowe regulowanie zobowiązań pociągało za sobą zapłatę odsetek – co z kolei wiązało się z uszczupleniem środków publicznych. Gmina płaciła także odsetki karne, koszty procesu sądowego, nie regulowała składek z tytułu ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego i składek na Fundusz Pracy, część składek uiszczana była z opóźnieniem.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wskazało, iż w celu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, które wystąpiły w Gminie, jednostka winna podjąć działania polegające na niezwłocznym opracowaniu, a następnie wdrożeniu programu naprawczego finansów gminy, który zdaniem Kolegium powinien zawierać co najmniej:

- przegląd wydatków bieżących zmierzający do ustalenia, które z nich mogą zostać ograniczone bez szkody dla wykonywania zadań jednostki,
- przegląd zamierzeń inwestycyjnych zmierzający do oceny, które z prowadzonych projektów można zatrzymać bez dużych dodatkowych kosztów umownych. Szczególne znaczenie w tym procesie winna mieć ocena zamierzeń inwestycyjnych, które jeszcze nie zostały rozpoczęte i z których można na razie zrezygnować, również z zadań zaplanowanych w wieloletnim programie inwestycyjnym,
- przegląd wszystkich zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek pod kątem możliwości przesunięcia w czasie ich spłaty lub też uzyskania okresowego moratorium na ich uregulowanie;
- Gmina powinna przystąpić do natychmiastowej spłaty zobowiązań wymagalnych poprzez umieszczenie wszystkich zobowiązań w planie wydatków na 2009 rok;
- zgodnie z ustawą o finansach publicznych, Gmina powinna dokonywać spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek z przychodów budżetu, tj. w przypadku tej gminy z zaciągniętego kredytu, co pozwoli przeznaczyć te dochody, które były do tej pory źródłem spłaty kredytów na realizację wydatków budżetu.

Niezbędne w ocenie Kolegium było opracowanie przez Gminę realnego harmonogramu wychodzenia z aktualnych kłopotów, uwzględniającego następujące założenia:

- dane w nim zawarte muszą być oparte na udokumentowanych wyliczeniach, iż po ograniczeniu wydatków zarówno bieżących jak i inwestycyjnych, gmina będzie realizować swoje bieżące zobowiązania, a także posiadać dodatkowo zdolność do spłaty kredytów i pożyczek.
- program taki musi mieć akceptację organu stanowiącego – z uwagi na co najmniej kilkuletni okres jego obowiązywania - powinien zatem wiązać organy gminy pochodzące z następnych wyborów;
- w czasie trwania procesu związanego z powrotem Gminy do normalnej sytuacji finansowej, jednostka powinna być poddana szczegółowemu monitoringowi organów nadzoru;
- wydaje się również konieczne przeprowadzenie działań informacyjno szkoleniowych dla organu stanowiącego – w tym także komisji rewizyjnej. Powinno to ułatwić im możliwość właściwego wykonywania swych funkcji kontrolnych - tym samym ograniczając ryzyko powstania w przyszłości kryzysowych sytuacji.

Należy zauważyć, że obecne kłopoty finansowe Gminy narastały od roku 2006, nie wywołując żadnej stanowczej reakcji zarówno komisji rewizyjnej jak i rady gminy.

Uchwałą Nr 18/69/2009 Kolegium Izby postanowiło przyjąć raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów stanowiący załącznik do uchwały.

Raport przekazano organom Gminy Pątnów i Wojewodzie Łódzkiemu oraz zamieszczono na stronie internetowej Izby.

Ad. 6) Skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2009 roku wyrokiem z dnia 24 lutego Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (wniesioną 12.11.2008r.) na uchwałę rady miejskiej stwierdzając, że zaskarżona uchwała nie narusza prawa w stopniu nakazującym wyeliminowanie jej z porządku prawnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi postanowiło wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Naczelnny Sąd Administracyjny do 31 grudnia 2009 r. nie rozpatrzył ww. skargi (sprawa wpłynęła do NSA w dniu 25 czerwca 2009 r.

Skarga Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi dotyczyła uchwały rady miejskiej w sprawie zmian w budżecie miasta na 2008 r.

W § 3 przedmiotowej uchwały zaplanowano wydatek w kwocie 5.000.000 zł, który (jak się okazało później) przeznaczony został na spłatę zobowiązań zakładu opieki zdrowotnej wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Kolegium poddało ocenie przedmiotową uchwałę i pierwotnie nie dopatrzyło się naruszenia prawa. Na skutek okoliczności, które ujawniły się po badaniu uchwały (z otrzymanych dokumentów oraz wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli miasta wynikało, że z kwoty 5.000.000 zł uregulowane zostały zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), Kolegium ponownie poddało pod ocenę ww. uchwałę. Zdaniem Kolegium zapłacie (przejęciu) ww. zobowiązań szpitala wobec ZUS-u przez miasto, sprzeciwiają się zarówno przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684), jak i przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami).

W związku z powyższym oraz uwzględniając okoliczność, że upłynął termin, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podjęło uchwałę o zaskarżeniu badanej uchwały rady miejskiej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

W skardze skierowanej do WSA Izba zarzuciła ww. uchwale rady miejskiej naruszenie prawa, polegające na zaplanowaniu w budżecie miasta – mimo braku podstawy prawnej – wydatku w kwocie 5.000.000 zł, sklasyfikowanego w zaskarżonej uchwale w dziale 851-ochrona zdrowia, rozdziale 85111-szpitala ogólne, § 4900-pokrycie zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej, przeznaczonego na pokrycie zobowiązań samodzielnego

publicznego zakładu opieki zdrowotnej, ciężących na nim wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i wniosła o stwierdzenie nieważności § 3 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 lutego 2009 r. **oddalił skargę** stwierdzając, że zaskarżona uchwała nie narusza prawa w stopniu nakazującym wyeliminowanie jej z porządku prawnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa **wystąpiła ze skargą kasacyjną** do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W 2009 r. osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (**za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**) uchwałę rady gminy w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości, domagając się obniżenia naliczonego podatku poprzez zastosowanie odpisu amortyzacyjnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w odpowiedzi na skargę wniosła o jej odrzucenie (Kolegium Izby zbadało zakwestionowaną uchwałę rady gminy w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na posiedzeniu w dniu 26 marca 2009 r. i nie dopatrzyło się naruszenia prawa).

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 9 listopada 2009 r. odrzucił skargę jako niedopuszczalną – na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W dniu 21 grudnia 2009 r. ww. osoba fizyczna wystąpiła ze skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Do końca 2009 r. sprawa nie została jeszcze przekazana do NSA.

Ad 7) Uchwała o zajęciu stanowiska w sprawie zaliczania do długu publicznego określonych tytułów dłużnych

Działając na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uchwałą Nr 22/79/2009 z dnia 23 września 2009 r. zajęło stanowisko w sprawie zaliczania do długu publicznego określonych tytułów dłużnych.

Urzędowe stanowisko w tej sprawie zajęło Ministerstwo Finansów Departament Długu Publicznego w piśmie z dnia 25 czerwca 2009r. znak: DP14/657/90/MKT/2009/3032.

Wyrażone w przedmiotowej sprawie stanowisko, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podzieliło w całości i stwierdziło, że kwestię dotyczącą zakresu przedmiotowego długu publicznego regulują:

- art.11 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104, z późn. zm.) oraz
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 112 poz. 758).

Kolegium wskazało także, że przywołane wyżej akty nie stanowią kompleksowej regulacji zakresu pojęć tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego. Wiążące znaczenie w tym zakresie mają również przepisy rozporządzenia Rady (WE) NR 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. WE L 310 z 30. 11. 1996).

Ad 8) Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do właściwości kolegium izby należy rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W 2009 roku Kolegium Izby podjęło **3 uchwały dotyczące zastrzeżeń**, o których mowa wyżej:

- 1) Uchwałę Nr 9/41/2009 z dnia 27 kwietnia 2009 roku w sprawie zastrzeżeń Wójta Gminy Ozorków, wniesionych pismem z dnia 30 marca 2009 roku, sygn. FN.3014-3/2009), złożonych do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Łodzi z dnia 11 marca 2009 roku, sygn. WK – 602/ 14/2009, skierowanym do Wójta Gminy Ozorków po zakończeniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej w Gminie Ozorków.

Kolegium **oddaliło zastrzeżenia.**

W wystąpieniu pokontrolnym omówiono, w szczególności realizację obowiązków wynikających z zawartych przez Gminę umów zlecenia, których przedmiotem było przeprowadzanie kontroli wewnętrznej w Urzędzie Gminy, kontroli w jednostkach organizacyjnych Gminy, udzielanie pomocy w przygotowywaniu przetargów i przeprowadzanie szkoleń pracowników. W odniesieniu do umownie określonego obowiązku związanego z kontrolą w Urzędzie Gminy, w wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że inspektorom kontroli nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej wykonywanie takiej kontroli. Jednocześnie, sformułowana została w wystąpieniu pokontrolnym uwaga, że zgodnie z art.44 ust.1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) – kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej **pracownikom jednostki**. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. W dalszych fragmentach wystąpienia pokontrolnego szczegółowo opisane zostały kwestie odnoszące się do realizacji pozostałych obowiązków określonych w zawartych przez Gminę Ozorków umowach zlecenia. Jednocześnie we wnioskach pokontrolnych zawarto wskazania dotyczące: zapewnienia należytej kontroli ze strony rzeczowo właściwych pracowników w zakresie wykonywania zadań zleconych przez Gminę na mocy umów zlecenia; przestrzegania art. 35 ust.3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady

uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz przestrzegania art.44 ust.2 ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego - kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej wyłącznie pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki.

Pismem z dnia 30 marca 2009 roku Wójt Gminy Ozorków wniósł zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych w zakresie sposobu wykładni art.44 ust.2 ustawy o finansach publicznych. W szerokim uzasadnieniu Wójt Gminy zdefiniował pojęcie gospodarki finansowej i kontroli finansowej, wiążąc art.44 ust.2 w. ustawy o finansach publicznych z art.47 tej ustawy, który to przepis wyznacza zakres kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Jednocześnie, Wójt Gminy dokonał rozróżnienia między kontrolą finansową, do której zobowiązany jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych na mocy art. 44 w zw. z art. 47 ustawy o finansach publicznych a obowiązkiem podejmowania kontroli wobec gminnych jednostek organizacyjnych, wynikającym z art.187 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Wójta Gminy w zakresie kontroli finansowej nie można także zmieścić przeprowadzania szkoleń dla pracowników, jak również pomocy merytorycznej przy organizowaniu postępowań o udzielanie zamówień publicznych. W podsumowaniu Wójt Gminy Ozorków sformułował wniosek, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej (kontroli finansowej) pracownikom danej jednostki, ale na warunkach określonych w art.47 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych, a nie w każdej czynności, zadaniu związanym z gospodarką finansową gminy.

Odnosząc się do wniesionych zastrzeżeń pokontrolnych Kolegium Izby uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie, aczkolwiek – co do zasady – zgodzić należy się z wnioskami Wójta Gminy dotyczącymi pojęć gospodarki finansowej, przedmiotu kontroli finansowej, jak również rozróżnienia między kontrolą realizowaną przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych w wykonaniu obowiązku określonego w art. 44 ust.1 ustawy o finansach publicznych a kontrolą podejmowaną w stosunku do jednostek organizacyjnych, na podstawie art.187 ust. 2 ww. ustawy. Unormowanie wynikające z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obciąża kierownika danej jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialnością za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Ustawodawca wpisał zatem, w pojęcie gospodarki finansowej realizację obowiązków odnoszących się do kontroli finansowej. Zakres i przedmiot kontroli finansowej wyznacza art. 47 ustawy o finansach publicznych. Powołane przepisy wyznaczają także odpowiedzialność wójta gminy, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, czyli – jak to określono w umowach zlecenia - urzędu gminy. Uzasadniony jest wobec tego wniosek, który nie jest przedmiotem zastrzeżeń Wójta Gminy, że wykonywanie tak sformułowanych obowiązków kierownika jednostki, w tym obowiązków w zakresie kontroli finansowej, może być powierzone – na mocy art.44 ust.2 ustawy o finansach publicznych – wyłącznie pracownikom jednostki.

Należy zauważyć, że uwagi RIO w Łodzi związane z art. 44 ust.2 ustawy o finansach publicznych dotyczyły tylko jednego z obowiązków wpisanych w treść zawartych przez Gminę umów zlecenia, to jest wykonywania kontroli w Urzędzie Gminy,

co w ocenie Izby nie mieściło się w dyspozycji normy prawnej skonstruowanej w oparciu o przepisy zawarte w art.44 ustawy o finansach publicznych. Wynika to zarówno z treści wystąpienia pokontrolnego, gdzie kolejno dokonano analizy sposobu realizacji poszczególnych obowiązków umownych, jak również z treści protokołu kontroli, w którym wyraźnie oddzielono ustalenia dotyczące poszczególnych zadań określonych w umowach, wiążąc art.44 ustawy o finansach publicznych z wykonywaniem kontroli finansowej w Urzędzie Gminy przez osobę świadczącą pracę na podstawie umowy zlecenia. Brak jest podstaw do przypisywania Izbie wniosku, że zakresem obowiązków wójta gminy – jako kierownika odpowiedzialnego za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych (art.44 ustawy o finansach publicznych) – objęła także kontrolę realizowaną wobec jednostek organizacyjnych. Także prowadzenie szkoleń dla pracowników Urzędu Gminy nie zostało usytuowane, jako obowiązek z zakresu gospodarki finansowej, powierzony na podstawie art. 44 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

- 2) Uchwałę Nr 27/95/2009 z dnia 23 października 2009 r. w sprawie zastrzeżeń złożonych przez Burmistrza Gminy i Miasta w Warcie (pismo z dnia 30 września 2009 r. – wpływ do Izby w dniu 2 października 2009 roku) do pkt 5 wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 17 września 2009 r. sygn. WK – 602/56/2009, dotyczącym kontroli doraźnej gospodarki finansowej w Gminie i Mieście Warta.

Kolegium oddaliło zastrzeżenia

Składający zastrzeżenia do zaleceń pokontrolnych dotyczących, między innymi, wyboru trybu przy zleceniu zadania polegającego na pełnieniu funkcji koordynatora projektu „Wszystko zaczyna się od marzeń” podnosił, że :

- osoba pełniąca funkcję koordynatora pomimo faktu nieujęcia tego w umowie w istocie prowadziła działalność szkoleniową w trakcie realizacji zlecenia;
- edukacyjny charakter projektu przesądza o szkoleniowym charakterze czynności podejmowanych przez koordynatora;
- zawarty w zaleceniach zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 ustawy - Prawo Zamówień Publicznych jest bezzasadny, gdyż, zdaniem składającego zastrzeżenia, w tym konkretnym przypadku ma zastosowanie przepis art. 5 tej ustawy wyłączający obowiązek spełniania przesłanek zastosowania trybu z wolnej ręki;
- projekt był kontrolowany (kontrola dotyczyła także zagadnienia zlecenia zadań koordynatorowi) przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz niezależnego audytora i nie wnoszono do niego żadnych uwag;
- zlecający sklasyfikował działania koordynatora jako szkoleniowe i nadał im stosowny kod CPV ze Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych.

Kolegium analizując przedstawione w zastrzeżeniach argumenty uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie, a to z następujących powodów:

- Bez znaczenia pozostaje fakt, że koordynator w trakcie wykonywania zlecenia był zmuszony sytuacją lub też sam uznał, iż należy prowadzić prace szkoleniowe. Decyzję o wyborze trybu zamawiający podjął przed rozpoczęciem jakichkolwiek prac, określając w umowie następujący ich zakres:
 - przeprowadzenie konkursu na programy rozwojowe dla szkół,
 - nadzorowanie prawidłowości procesu promocji, monitoringu i zbierania danych,
 - sporządzanie sprawozdań dotyczących przebiegu i oceny działań,

- nadzorowanie pracy koordynatorów lokalnych,
- opracowywanie systemu przepływu informacji i komunikacji.

Zamawiający nie mógł zatem w momencie podejmowania decyzji o stosowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki pominąć obowiązku spełniania przesłanek z art. 67 ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Nie zachodziły bowiem okoliczności wymienione w art. 5 ust. 2 tej ustawy.

Nawet jeżeli zamawiający przewidywał, że w trakcie prac koordynatora powstanie konieczność prowadzenia działań szkoleniowych, to po pierwsze należało określić je w umowie, a nadto uprawdopodobnić, iż ich wartościowy udział w całości zamówienia będzie największy (tak by można było zakładać, iż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo Zamówień Publicznych owe zadania szkoleniowe nadadzą charakter całemu zleceniu), Zamawiający tego jednak nie uczynił.

- Argumenty składającego zastrzeżenia dotyczące konieczności przywiązywania większej wagi do charakteru czynności niż do jej nazwania w umowie - w kontekście dalszych uwag co do przesadzającego charakteru, w procesie oceny rodzaju świadczonych działań - nadania zleconym zadaniom kodu CPV odnoszącym się do usług szkoleniowych - są wewnętrznie niespójne i w ocenie Kolegium nietrafne.

Na etapie opisu przedmiotu zamówienia decyduje o charakterze zlecenia zakres zadań zapisany w umowie, a on nie dotyczył zadań szkoleniowych. Nie można zatem – tak jak czyni to składający zastrzeżenia – twierdzić, że jeżeli nadamy zleceniu nie obejmującemu działań szkoleniowych kod CPV określający usługi szkoleniowe to już wystarczy by nadać temu zleceniu taki charakter. Nadto argument, że formułujący zalecenia pokontrolne jakoby kwestionuje zasadność istnienia Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych jest nieuprawniony tak, jak bezsensowny jest zarzut, iż pedagog zwracając uwagę swemu studentowi, iż nazwał rzecz nieprawidłowym określeniem, poddaje w wątpliwość istnienie słownika języka polskiego.

- Nietrafny w ocenie Kolegium jest również argument składającego zastrzeżenia, że edukacyjny charakter całego przedsięwzięcia zatytułowanego „Wszystko zaczyna się od marzeń” przesądza o takim samym charakterze działań organizacyjnych, koordynacyjnych czy sprawozdawczych, wykonywanych w związku z realizacją tego przedsięwzięcia. Podobnie jak nieuprawniony byłby pogląd, jakoby działania impresariatu festiwalu operowego można byłoby uznać za działalność o charakterze wokalnym.
- Zdaniem Kolegium argumenty, że postępowanie było kontrolowane przez inne – nawet wyspecjalizowane podmioty, jest bez znaczenia dla sprawy.

- 3) Uchwałę Nr 28/99/2009 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie „zastrzeżeń” do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Nr WK -602/61/2009 z dnia 30 września 2009 r. skierowanym do Powiatu Łęczyckiego, złożonych przez Starostę Powiatu Łęczyckiego pismem z dnia 14 października 2009 r. Nr OA 0911-1/2009, które wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 20 października 2009 r. Kolegium **pozostawiło bez rozpatrzenia** „zastrzeżenia”.

Starosta Powiatu Łęczyckiego zakwestionował wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym odnoszące się do udzielonej z budżetu Powiatu dotacji na rzecz Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łęczycy.

Kolegium Izby zapoznało się z pismem Starosty Powiatu Łęczyckiego i uznało, że zastrzeżenia wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zostały wniesione przez niewłaściwy organ jednostki kontrolowanej. Z treści pisma wynika bowiem, że zastrzeżenia wnoszone są przez Starostę Powiatu Łęczyckiego. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. z dnia 26 kwietnia 2001r. Dz. U. Nr 55, poz. 577) uprawnienie do złożenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zastrzeżone zostało na rzecz właściwego organu jednostki kontrolowanej. W przypadku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Powiecie Łęczyckim jednostką kontrolowaną był Powiat Łęczycki jako jednostka samorządu terytorialnego. Oznacza to, że organem Powiatu uprawnionym do złożenia zastrzeżeń jest Zarząd Powiatu Łęczyckiego, do którego kompetencji należy stosownie do postanowień art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym, wykonywanie uchwał rady powiatu i zadań powiatu określonych przepisami prawa, w szczególności wykonywanie budżetu powiatu. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości dokonania czynności wniesienia zastrzeżeń przez Starostę Powiatu jako Przewodniczącego Zarządu, niemniej jednak działanie to powinno znaleźć swoje umocowanie w odpowiedniej decyzji (uchwale) Zarządu. Z przedłożonego pisma Kolegium Izby nie mogło wywieść, że umocowanie takie dla Starosty Powiatu istnieje pomimo, że pismo zostało sporządzone na druku Zarządu Powiatu.

Ad 9) Uchwały Kolegium dotyczące działalności Izby

Artykuł 18 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych określa również, iż do wyłącznej właściwości kolegium izby należy:

- 3) przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- 4) uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- 5) przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy izby, w tym planu kontroli.

W 2009 roku Kolegium podjęło **7 uchwał dotyczących działalności Izby:**

- Nr 1/3/09 z dnia 14 stycznia 2009r. dotycząca planu kontroli przeprowadzonych przez WKGf RIO w Łodzi w I półroczu 2009 r.
- Nr 7/23/09 z dnia 26 marca 2009r. w sprawie przyjęcia Sprawozdania z wykonania budżetu RIO w Łodzi za 2008 r.
- Nr 7/24/09 z dnia 26 marca 2009r. w sprawie przyjęcia Sprawozdania z działalności WIAS za 2008r.
- Nr 7/25/09 z dnia 26 marca 2009r. w sprawie przyjęcia Sprawozdania z działalności kontrolnej RIO w 2008r.
- Nr 7/26/09 z dnia 26 marca 2009r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z działalności RIO w Łodzi w 2008 r.
- Nr 12/49/09 z dnia 5 czerwca 2009r. w sprawie przyjęcia wniosków do projektu budżetu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na 2010 rok,

- Nr 16/60/09 z dnia 15 lipca 2009r. w sprawie planu kontroli przeprowadzonych przez WKGF RIO w Łodzi w II półroczu 2009r.

II. Działalność opiniodawcza

Zgodnie z postanowieniami art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych, składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wydały w 2009 roku opinie:

- 1) o możliwości spłaty kredytu, pożyczki,
- 2) o przedkładanych projektach budżetów jednostek samorządu terytorialnego wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami,
- 3) o przedkładanych przez zarządy powiatów i województwa oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- 4) o przedkładanych przez zarządy powiatów i województwa oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu,
- 5) o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium,
- 6) o możliwości wykupu papierów wartościowych,
- 7) o możliwości sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz prognozy kształtowania się długu jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 172 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104).

Ad 1) Opinie o możliwości spłaty kredytów i pożyczek:

Wydano 288 opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, z tego 272 opinie pozytywne i 16 opinii z uwagami.

Uwagi składów orzekających:

- w wyniku analizy uchwał budżetowych i załączonych do nich prognoz kwoty długu jst, składy orzekające zwracały uwagę, że wskaźniki wynikające z treści art. 169 i art. 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, są wyższe od wskaźników osiągniętych w 2008 roku lub niebezpiecznie zbliżają się do granicy odpowiednio 15% i 60%; w związku z tym konieczna jest bieżąca i dogłębna analiza planowanych i wykonanych dochodów, jak również kwot spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, by nie doprowadzić do naruszenia przepisów wynikających z wymienionych uregulowań prawnych; w sytuacji panującego kryzysu gospodarczego w kraju i na świecie, mogłoby to doprowadzić do wystąpienia zagrożenia realizacji obowiązkowych zadań jednostki oraz znacznego ograniczenia w następnych latach możliwości zaciągania zobowiązań zaliczanych do długu;
- w związku z zaplanowaną spłatą zobowiązań z tytułu zaciąganego kredytu na lata następne składy wskazywały na reguły dotyczące uchwalania budżetu wynikające z treści art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które po

raz pierwszy będą miały zastosowanie do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na 2014 rok.

Ad 2) Opinie o przedkładanych projektach budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2010 r. wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami:

W 2009 r. składy orzekające zaopiniowały **159 projektów** budżetów, w tym 1 projekt budżetu województwa samorządowego, 3 projekty miast na prawach powiatu, 18 projektów budżetów powiatów, 5 projektów budżetów związków komunalnych oraz 132 projekty przedstawione przez gminy.

Wydano 104 opinie pozytywne, 53 opinie z uwagami i 2 negatywne.

W opiniach **negatywnych** stwierdzono, że:

1)

- W dochodach budżetu:
 - Zaplanowano wpływy ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 1.222.444,00 zł oraz wpływy z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w wysokości 323.000,00 zł. Skład Orzekający wskazuje, że realizacja powyższych dochodów majątkowych za III kwartał 2009 roku wynosi 15,2% planu. Niskie wykonanie tychże dochodów odnotowano również w roku 2008 – 15,7% planu. Analizując zatem ich wykonanie w ww. okresach możemy domniemać, że dochody te nie zostaną również w pełni wykonane w 2010 roku. Nieuzyskanie tych dochodów w zaplanowanych wielkościach może skutkować powstaniem kolejnych zobowiązań wymagalnych jednostki.
 - Nie zaplanowano 5% udziału jednostki samorządu terytorialnego w dochodach należnych budżetowi państwa. Powyższe wpływy, w świetle art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z 2008 roku Dz.U. Nr 88, poz. 539 z późniejszymi zmianami) są źródłem dochodów własnych gminy.
- W § 4 projektu uchwały ustalono łączną kwotę rozchodów budżetu z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 1.395.419,00 zł. Kwota ta nie koreluje z tabelą nr 3 pn. „Przychody i rozchody budżetu Gminy Państwów na 2010 rok”, w której to rozchody określono w wysokości 1.895.419,00 zł.
- W tabeli nr 8 do projektu uchwały dotyczącej limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne nie określono okresu realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych. Na podstawie art. 166 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych ww. załącznik winien zawierać okres realizacji zadania.
- Objaśnienia do projektu budżetu nie wyczerpują wszystkich niezbędnych informacji do wydania opinii o projekcie budżetu. Ocena realności zaplanowanych dochodów wymaga wskazania i określenia źródeł dochodów, pod kątem możliwości ich uzyskania. I tak np. dochody zaplanowane w dziale 600 – Transport i łączność w § 0970 – Wpływy z różnych dochodów w kwocie 215.992,00 zł nie zostały zdefiniowane w objaśnieniach, co do źródeł ich pochodzenia.

W przedstawionych objaśnieniach nie zawarto żadnych informacji o zobowiązaniach wymagalnych, ciężących na gminie. Według sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za III kwartał 2009 roku kwota zobowiązań wymagalnych Gminy Pątnów wynosiła 2.827.292,72 zł. Z tej kwoty 1.630.736,10 zł stanowiły zobowiązania powstałe w roku 2009, pozostała kwota to zobowiązania powstałe w latach wcześniejszych. Skład Orzekający zwraca uwagę, że wszystkie zobowiązania wymagalne, które nie będą spłacone do końca bieżącego roku winny być ujęte w wydatkach budżetu na 2010 rok. W przypadku, gdy przedłożony projekt budżetu nie obejmuje powyższych zobowiązań należy dokonać stosownej korekty projektu uchwały budżetowej.

2)

- Dochody budżetu zaplanowano w kwocie 12.050.000,00 zł, a wydatki w wysokości 11.736.640,00 zł. Z porównania wyżej wymienionych kwot, wynika że budżet zamyka się nadwyżką dochodów nad wydatkami w wysokości 313.360,00 zł. Natomiast w § 3 ust. 1 projektu uchwały ustalono deficyt budżetu w kwocie 313.360,00 zł, a w § 10 pkt. 2 uchwały - limit zobowiązań na finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy w kwocie 800.000,00 zł. W tej sytuacji w projekcie uchwały budżetowej należało określić kwotę nadwyżki budżetu Gminy i wskazać jej przeznaczenie. Zgodnie bowiem z art. 184 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych uchwała budżetowa określa przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
- W dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdz. 85216 – Zasiłki stałe § 2030 – Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin) zaplanowano dochody w kwocie 24.541,00 zł. Powyższa kwota nie znajduje przełożenia na wydatki realizowane z tejże dotacji. Skład Orzekający wskazuje, że środki pochodzące z dotacji celowych mogą być wykorzystane tylko i wyłącznie na cel określony w decyzji dysponenta środków przyznającego dotacje.
- W projekcie uchwały budżetowej nie ujęto wszystkich zdarzeń, które mają istotny wpływ na kształt budżetu w roku 2010, a mianowicie nie zaplanowano spłaty pożyczki na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych w kwocie 975 302 zł. Z analizy prognozy kwoty długu dołączonej do uchwały nr XXIV/152/09 Rady Gminy Sokolniki z dnia 12 listopada 2009 roku w sprawie zmian budżetu Gminy na 2009 rok wynika, że pożyczka ta będzie podlegała spłacie ze środków Gminy, tj. dochodów własnych bądź też wymagane będzie zaciągnięcie kredytu. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w świetle art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Wobec tego w uchwalonym budżecie na rok 2010 winny być uwzględnione wszystkie zobowiązania Gminy, które przewiduje się, że wystąpią w danym roku budżetowym. Zatem zarówno przedstawiony projekt budżetu jak i prognoza kwoty długu wymagać będzie korekty dostosowującej zapisy i postanowienia projektu uchwały do stanu faktycznego, który może wystąpić w 2010 roku.

W opiniach z uwagami stwierdzano m.in. następujące nieprawidłowości:

- Przedstawiona informacja o stanie mienia komunalnego nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w art. 180 ustawy o finansach publicznych.
- W projekcie uchwały budżetowej nie zawarto upoważnienia dla Wójta Gminy ustalonego na podstawie art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a, tj upoważnienia dotyczącego zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 166 ust. 1 ustawy – związanych z wydatkami na wieloletnie programy inwestycyjne, a taki załącznik zawiera projekt budżetu.
- Z treści zapisu w projekcie wynika, że Gmina planuje zaciągnąć kredyt na częściową spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów, a nie ustalono limitu zobowiązań z tytułu kredytów zaciąganych na ten cel, zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
- W uchwale Zgromadzenia, upoważnienie Zarządu do zaciągania kredytu na występujący w ciągu roku przejściowy deficyt budżetowy nie wskazuje kwoty, do której Zarząd może zaciągać zobowiązania oraz limitu zobowiązań z tego tytułu zgodnie z art. 89 ust.1 i art. 212 oraz ustawy o finansach publicznych/ Dz. U Nr 249, poz. 2104 z późn. zm./.
- Treść załącznika do projektu budżetu „Dotacje udzielone w 2010 r. z budżetu podmiotom należącym i nie należącym do sektora finansów publicznych” nie określa w przypadku dotacji przedmiotowych jej zakresu, a w przypadku dotacji celowej - zadań, na jakie ma być udzielona (art. 215 ust. 2, art. 218 i art. 219 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).
- W projekcie uchwały budżetowej upoważniono kierowników jednostek organizacyjnych do zaciągania w 2010 r. zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki - zgodnie z treścią art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rada gminy może upoważnić wójta gminy do przekazania kierownikom przedmiotowych uprawnień.
- Niezgodność między załącznikami do projektu uchwały, niezgodność między treścią uchwały a załącznikiem, niezgodność zapisów w różnych pozycjach uchwały.
- Nieprawidłowa nazwa załącznika.
- W poszczególnych paragrafach uchwały o projekcie budżetu wskazano przychody, które nie zostały zaplanowane w budżecie.
- Projekt budżetu opracowano w oparciu o nieobowiązujące do 31 grudnia 2009 roku przepisy - powołano ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych /Dz.U. Nr 157, poz.1240 /, która generalnie z określonymi wyjątkami wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku.
- Nie zapewniający realizacji zasady jawności zapis o ogłoszeniu uchwały budżetowej na tablicy ogłoszeń - treść uchwały powinna wskazywać na konieczność zamieszczenia tego typu uchwał również np. w BIP; dlatego w uchwale budżetowej powinien być szerszy zapis dotyczący ogłoszenia.
- Przedstawiona informacja o stanie mienia komunalnego zawiera błędne dane dotyczące zadłużenia gminy na 31 grudnia 2009.
- Nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa.

Składy orzekające formułowały w uwagach oceny, wskazówki dotyczące gospodarki finansowej jst:

- niskie wykonanie dochodów majątkowych: wpływów ze sprzedaży składników majątkowych z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości za III kwartał 2009 r. oraz 2008 r. pozwala domniemać, że dochody te nie zostaną również w pełni wykonane w 2010 roku; nieuzyskanie tych dochodów w zaplanowanych wielkościach może skutkować powstaniem kolejnych zobowiązań wymagalnych jednostki;
- uchwalając budżet na 2010 rok, którego elementem jest wieloletni program inwestycyjny, należy dokonać szczegółowej analizy planowanych nakładów i wydatków w odniesieniu do zadań w nim ujętych pamiętając, że plan ten obejmuje wysokość wydatków w roku budżetowym oraz dwóch kolejnych latach (por. art. 166 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych);
- mając na względzie prognozowany wskaźnik długu Miasta na koniec 2010 roku, który kształtować się będzie na poziomie 52,84%, w ocenie Składu Orzekającego, należy dokonać analizy możliwości finansowania zadań ujętych w WPI z uwzględnieniem przede wszystkim prognozowanych dochodów lat następnych i możliwości dalszego zaciągania zobowiązań zaliczanych do długu; przy powyższym Skład Orzekający przypomina, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien uchwalić wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego, o której jest mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240) nie później niż uchwałę budżetową na rok 2011;
- w projekcie budżetu Miasta, zaplanowany został ujemny stan środków obrotowych w zakładach budżetowych na 31.12.2010r. (patrz Załącznik Nr 5 „Przychody i koszty zakładów budżetowych”); powyższy fakt z założenia zakłada brak możliwości wywiązania się tych zakładów budżetowych z zaciąganych przez nie zobowiązań z tytułu świadczonych robót i usług w 2010 roku - w związku z tym, zdaniem Składu Orzekającego należy poddać analizie, czy wskazane jest dalsze realizowanie tych zadań Miasta w dotychczasowej formie organizacyjnej - zakładów budżetowych;
- należy dokonać korekty wysokości planowanych wydatków dla realizacji zadań ujętych w WPI z uwzględnieniem przede wszystkim prognozowanych dochodów lat następnych i możliwości dalszego zaciągania zobowiązań zaliczanych do długu;
- składy orzekające przypominały, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawie o finansach publicznych;
- składy przypominały, że stosownie do postanowienia art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych począwszy od 2011 roku, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki;

Ad 3) Opinie o przedkładanych przez zarządy powiatów i województwa oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2009 r.

W 2009 r. wydano **205** opinii o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego w I półroczu 2009 r. (137 opinii pozytywnych, 66 opinii pozytywnych z uwagami i 2 negatywne):

- **Województwo** Łódzkie otrzymało opinię pozytywną,
- wśród 21 informacji **powiatów** o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2009r. 16 otrzymało opinię pozytywną, 5 - pozytywną z uwagami,
- **miasta na prawach powiatu** otrzymały 1 opinię pozytywną i 2 opinie pozytywne z uwagami,
- **gminy** otrzymały 114 opinii pozytywnych, 58 opinii z uwagami oraz 2 opinie negatywne,
- składy orzekające wydały 6 opinii dotyczących informacji **związków międzygminnych** o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2009 r. - pięć pozytywnych i jedną z uwagami.

W opiniach **negatywnych** stwierdzono m.in. że:

1)

- Dochody budżetu ogółem wykonano w wysokości 8 427 111,23 zł, co stanowi 48,09% planu. Skład Orzekający zwraca uwagę na niską realizację dochodów w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Plan dochodów w tym dziale ustalono w wysokości 1 727 365,00 zł, a wykonano w kwocie 90 727,99 zł, co stanowi 5,25% planu. Głównym źródłem dochodów w tymże rozdziale są wpływy tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (§0770) zaplanowane w wysokości 1 500 000,00 zł. Wykonanie tychże dochodów jest zerowe.
- Wydatki ogółem wykonano w wysokości 6 650 332,00 zł, tj. 32,72% planu. Natomiast wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 793 665,49 zł, co stanowi 15,65% planu tychże wydatków.
- Na koniec okresu sprawozdawczego wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 3 870 226,63 zł. Z tej kwoty - 2 075 892,39 zł przypada na zobowiązania powstałe w roku bieżącym, natomiast pozostała kwota - 1 794 334,24 zł to zobowiązania powstałe w latach ubiegłych. Dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych jest sprzeczne z zasadami gospodarki finansowej, wynikającymi z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późniejszymi zmianami). W świetle tego przepisu wydatki publiczne powinny być dokonywane:
 - o w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - o w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
 - o w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
- Wskutek nieterminowego regulowania zobowiązań, Gmina poniosła dodatkowe koszty w postaci zapłaconych odsetek na łączną sumę 71 762,42 zł. W świetle art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 poz. 114 z późn. zm. niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- Dług jednostki z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz występujących zobowiązań wymagalnych na koniec pierwszego półrocza 2009 roku wyniósł 6 791 583,45 zł. Relacja tej kwoty do planowanych dochodów budżetu wynosi 38,76% i spełnia wymogi wynikające z art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. W świetle tego przepisu w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.
- Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że na Gminie ciążyą zobowiązania wobec Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu zawartych umów o wykup wierzytelności. Łączna kwota tych zobowiązań według stanu na I półrocze br. wynosi 2 698 453,29 zł. Po doliczeniu tej kwoty do wyżej wymienionej kwoty długu, łączna kwota zadłużenia Gminy wyniesie 9 490 036,74 zł. Relacja tej kwoty do planowanych dochodów wynosi aż 54,16%.
- Reasumując powyższe ustalenia, Skład Orzekając wskazuje, że w ogólnej kwocie całego zadłużenia Gminy - 40,78% stanowią zobowiązania wymagalne, które generują dodatkowe obciążenia budżetu w postaci odsetek. Zatem, w ocenie Składu Orzekającego organy Gminy winny dolożyć wszelkich starań w celu uregulowania tychże zobowiązań.

2)

- W dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75412 – Ochotnicze straże pożarne, §4988 – Zwroty dotyczące rozliczeń z Komisją Europejską, poniesiono wydatek w wysokości 450 000,00 zł. Również w tym samym dziale i rozdziale dokonano wydatku w kwocie 105 478,61 zł w § 4568 – Odsetki od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości. Skład Orzekający wskazuje na konieczność przeprowadzenia wnikliwej analizy przyczyn zwrotu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, bowiem w świetle art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku Nr 14 poz. 114 z późn. zm.) wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- Na koniec okresu sprawozdawczego wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 388 986,05 zł, z tego 94 609,71 zł przypada na zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż naruszone zostały obowiązujące zasady gospodarki finansowej, wynikające z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. W świetle tego przepisu wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
- Dług jednostki na koniec I półrocza wyniósł 7 462 575,59 zł. Relacja kwoty długu do planowanych dochodów budżetu wynosi 60,99%, co oznacza iż nie zostały spełnione wymogi wynikające z art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, w trakcie roku budżetowego łączna kwota

długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

W opiniach z uwagami składy orzekające stwierdziły m. in. następujące nieprawidłowości:

- przedłożone sprawozdanie o przebiegu wykonania budżetu nie zawiera informacji o przebiegu wykonania planu finansowego SP ZOZ (art. 198 ust. 2 ustawy) uwzględniającej w szczególności stan należności i zobowiązań;
- w trakcie realizacji budżetu nastąpiło przekroczenie planowanych wydatków, dokonanie wydatków bez planu - powyższe działanie stoi w sprzeczności z zasadą gospodarki finansowej, obowiązującej na etapie wykonywania budżetu, która wynika z normy zawartej w art. 138 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych; w świetle tego przepisu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- na koniec I półrocza 2009 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne, co stanowi naruszenie zasad gospodarki finansowej - art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych;
- w przedłożonej informacji brak wyodrębnienia w wykonanych dochodach: dochodów bieżących i majątkowych oraz w wydatkach: wydatków bieżących i majątkowych - obowiązek planowania w budżecie dochodów i wydatków wg wskazanego podziału wynika z art. 165 a ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (art. 165 a wprowadzony zmianą ustawy z dnia 8.12.2006 r. – Dz.U.nr 249, poz.1832);
- wielkość subwencji otrzymanej z budżetu państwa niezgodna z danymi zawartymi w sprawozdaniach;
- ujemny stan środków obrotowych netto zakładu budżetowego na koniec 2008 r. i w I półr. 2009 r. - Skład Orzekający wskazuje, że rada gminy winna zastanowić się nad celowością jego funkcjonowania; zgodnie z art. 24 ust 1 ustawy o finansach publicznych zakładami budżetowymi są jednostki, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania oraz pokrywają koszty swej działalności z przychodów własnych, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5; skoro zakład budżetowy nie spełnia warunków art. 24 ust. 1 pkt. 2 ustawy to organ, który zakład powołał wydaje decyzję o jego likwidacji (§ 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych jednostek gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu)/Dz.U. z 2005r. Nr 23 poz. 190 z późn. zm./;
- wykazano wydatki na odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat, a w części opisowej sprawozdania nie wskazano przyczyn, z których wynikałaby konieczność zapłaty tychże odsetek - Skład Orzekający zwraca uwagę, że zapłata odsetek pozostaje w sprzeczności z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, może również rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przypadkach, o których mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2005 Nr 14 poz. 114 z późniejszymi zmianami);

- rozbieżności kwot wydatków bieżących między sprawozdaniem Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, a informacją o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze.

Składy formułowały uwagi:

- wobec znacznych strat finansowych oraz zobowiązań wg tytułów dłużnych w SP ZOZ odnotowanych za I półr. 2009 r. Skład Orzekający przypomina, że w przypadku wystąpienia konieczności przejścia zobowiązań przez Miasto (będący organem założycielskim SP ZOZ), jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zachowania prawem ograniczonych wielkości zobowiązań w zakresie wysokości długu i obciążenia budżetu spłatą zobowiązań, co wynika wyraźnie z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych;
- niskie wykonanie dochodów w rozdziale 70005 gospodarka gruntami i nieruchomościami §0870 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych; w ocenie Składu Orzekającego winno to stanowić podstawę przeprowadzenia analizy wysokości zaplanowanych w budżecie 2009 roku wpływów z tego źródła;
- powstanie zobowiązań wymagalnych i ujemny stan środków obrotowych w zakładach budżetowych - Skład Orzekający przypomina, że niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może rodzić odpowiedzialność z tyt. naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późn. zm.);
- stopień realizacji dochodów budżetowych na koniec I półrocza 2009 roku winien stanowić podstawę przeprowadzenia analizy wysokości zaplanowanych w budżecie 2009 roku wpływów z poszczególnych źródeł, w tym między innymi: dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, podatku od nieruchomości; oceną należy również objąć poziom zaawansowania zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem wysokości wydatków przewidzianych do realizacji w bieżącym roku.

Ad 4) Opinie o przedkładanych przez zarządy powiatów i województwa oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2008 r.:

Składy Orzekające Izby zaopiniowały w 2009 r. **205 sprawozdań** z wykonania budżetów za 2008 r. (w tym 3 miast na prawach powiatów, 21 sprawozdań powiatów, 1 sprawozdanie województwa i 6 sprawozdań związków międzygminnych, 174 sprawozdania gmin).

Opinię pozytywną otrzymało 155 sprawozdań, 48 opinii zawierało uwagi, 2 sprawozdania **zaopiniowano negatywnie.**

Przyczyną wydania negatywnych opinii było m.in. to że:

1)

- Skład Orzekający ustalił, iż w kwocie długu na koniec 2008r. - 500.000 zł stanowi kredyt krótkoterminowy, który nie został spłacony do końca 2008 roku. Zgodnie z art.82 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować

papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zaciągnięte zatem zobowiązania, o których mowa w powołanym przepisie, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane (art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych).

- Skład Orzekający wskazuje także, że w kwocie długu – 1.997.719,35 zł stanowią zobowiązania wymagalne. Na tę kwotę składają się zobowiązania:
 - z tytułu dostaw towarów i usług (1.741.376,96 zł),
 - wobec Stowarzyszenia Szkół Katolickich (136.000 zł),
 - wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (21.241 zł),
 - wobec Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (98.858,25 zł).

Powyższe działanie stoi w sprzeczności z zasadami gospodarki finansowej, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Na mocy tego przepisu wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
 - w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
- Ponadto dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych w związku z nieprzekazaniem dotacji dla Stowarzyszenia Szkół Katolickich oraz w związku z niedokonaniem wpłat na Państwowy Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2005 Nr 14 poz. 114 z późn. zm.) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania. Także naruszeniem w świetle art. 14 pkt 5 ww. ustawy jest nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych wpłat na Państwowy Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia lub z przekroczeniem terminu zapłaty. W budżecie znaczącą kwotę – 67.376,16 zł - stanowią zapłacone odsetki z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań (protokół z przeprowadzonej w okresie 23.10.2008 – 4.03.2009 przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych). Powyższe działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wynika z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na mocy tego przepisu naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat.
 - Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonej analizy, Skład Orzekający stwierdza, że w trakcie realizacji budżetu nie przestrzegano zasad gospodarki finansowej, o których mowa w przywołanym wyżej art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz dopuszczono do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na mocy art. 60 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 roku, Dz.U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami) za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. W realizacji zadań własnych

gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 powołanej wyżej ustawy). Zatem w gestii rady gminy leży ocena wykonania budżetu. Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium.

2)

- Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że dochody budżetu wykonano w wysokości 190.575,95 zł, co stanowi 15,75% planu. Ze sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wynika, iż nie wykonano dochodów zaplanowanych do uzyskania w 2008 roku ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 1.011.097 zł (dział 700, rozdział 70005, § 0870). Do budżetu z tego tytułu nie wpłynęły żadne środki. W części opisowej sprawozdania nie zawarto stosownych wyjaśnień odnośnie przyczyn takiego stanu faktycznego.
- Wydatki budżetu zostały zrealizowane w kwocie 824.662,77 zł, tj. 44,86% planu. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wynika natomiast, że przewidziane do realizacji zadania także nie zostały wykonane. W złożonych materiałach brak informacji odnośnie niepełnego wykonania planowanych wydatków.
- Dług Związku Gmin Ziemi Wieluńskiej na koniec 2008 roku wyniósł 647.500 zł, co stanowi 339,76% wykonanych dochodów budżetu. Powyższy wskaźnik nie spełnia kryteriów wynikających z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U.Nr 249, poz. 2104 z późn. zmianami), zgodnie z którym łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.
- Na podstawie sprawozdania Rb-Z stwierdzono, że na koniec 2008 roku kwota zobowiązań wymagalnych wyniosła 19.300 zł. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane:
 - w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
 - w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W opiniach **pozytywnych z uwagami** składy orzekające stwierdziły m. in.:

- Gmina zaciągając 2008 roku kredyt oraz pożyczkę nie wypełniła ciążącego na niej obowiązku, wynikającego z art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

- Rozchody budżetu zostały wykonane w kwocie w kwocie wyższej od planowanej - działanie takie jest niezgodne z zasadą wykonywania budżetu zawartą w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. W świetle tego przepisu rozchody budżetu stanowią nieprzekraczalny limit. Skład Orzekający ustalił ponadto, że rozchody budżetu sfinansowano częściowo z nadwyżki dochodów nad wydatkami i wolnych środków, natomiast odnośnie pozostałej kwoty wykonanych rozchodów budżetu nie wskazano źródeł sfinansowania tychże rozchodów i kwota ta nie znajduje przełożenia na wykonane przychody budżetu 2008 roku. Finansując rozchody budżetu ze środków, które nie są objęte budżetem 2008 roku doprowadzono do niezrównoważenia budżetu po stronie wykonania. Zwraca się uwagę, iż w świetle art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki.
- Wystąpienie wydatku bez planu, przekroczenie planowanych wydatków.
- Zapłata odsetek w wyniku nieterminowego regulowania zobowiązań - może wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2-004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).
- Ujemny stan środków obrotowych zakładu budżetowego - Rada Gminy winna zastanowić się nad celowością funkcjonowania zakładu budżetowego skoro wzrasta ujemny stan środków obrotowych; zgodnie z art. 24 ust 1 ustawy o finansach publicznych zakładami budżetowymi są jednostki, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania oraz pokrywają koszty swej działalności z przychodów własnych, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5; skoro Zakład budżetowy nie spełnia warunków art. 24 ust. 1 pkt. 2 ustawy to organ, który zakład powołał wydaje decyzję o jego likwidacji (§44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu)/ Dz.U. z 2005r. Nr 23 poz. 190 z późn. zm./.
- Z budżetu gminy przekazywano dotacje dla klubów sportowych, przy czym treść przedłożonych kserokopii umów o dotacje nie dotyczyła szeroko pojętych zadań z zakresu upowszechniania kultury fizycznej lecz była związana ze wsparciem sportu kwalifikowanego - wspieranie przez jednostki samorządu terytorialnego sportu kwalifikowanego jest legalne w myśl postanowień art.2 ust.2 ustawy z dnia 29 lipca 2008 roku o sporcie kwalifikowanym /Dz. U. Nr 155, poz.1298/. Nie mniej warunkiem wsparcia sportu kwalifikowanego jest dopełnienie obowiązku wynikającego z postanowień zawartych tamże w ust.3 polegającego na określeniu przez organ stanowiący w drodze uchwały warunków i trybu wspierania sportu kwalifikowanego.
- W załączniku sprawozdania z wykonania budżetu gminy dotyczącego GFOŚiGW nie wykazano stanu planowanych środków obrotowych na początek okresu sprawozdawczego oraz planowanych środków obrotowych na koniec okresu sprawozdawczego.
- Rozbieżności między sprawozdaniem opisowym, a sprawozdaniem statystycznymi.
- Niezgodności w sprawozdaniu z wykonania planów finansowych funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej oraz sprawozdaniem z wykonania budżetu;
- Błędy w klasyfikacji budżetowej.

- Nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań statystycznych.
- Braki w opisowej części wykonania budżetu odnoszące się do niepodania przyczyn niepełnego wykonania planu wydatków, zwłaszcza w zakresie zadań inwestycyjnych.
- Dokonano zakupu materiałów i wyposażenia w postaci „mundurów dla Ochotniczej Straży Pożarnej” ze środków przeciwdziałania alkoholizmowi - wydatki tego typu nie znajdują uzasadnienia w Ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 28 marca 2007 roku /Dz.U.70 poz. 473/.
- ze sprawozdania opisowego wynika, że w 2008 roku udzielono pomocy finansowej innej gminie - fakt ten nie znajduje odzwierciedlenia w sprawozdaniu statystycznym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.
- Skład Orzekający zauważa, że przedstawione w sprawozdaniu opisowym rozliczenie poszczególnych zadań inwestycyjnych wyodrębnionych w budżecie, winno uwzględniać nie tylko pozycję planu wydatków, ale również wykonania oraz omówienie stopnia realizacji tych zadań.

Składy wskazywały, że:

- w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki organ wykonawczy tej jednostki obowiązany jest uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty tych zobowiązań (por. art. 83 ust.2 ustawy o finansach publicznych);
- w przypadku gdy zadania inwestycyjne nie będą wykonane w wielkościach uchwalonych przez radę gminy, należy w trakcie realizacji budżetu dokonać stosownej korekty planu strony wydatkowej;
- wzrósł poziom zobowiązań wymagalnych jednostek organizacyjnych w odniesieniu do analogicznego okresu roku ubiegłego - składy przypominały przy tym, że niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może rodzić odpowiedzialność z tyt. naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późniejszymi zmianami);
- wzrosły zaległości podatkowe, zobowiązania wymagalne, należności wymagalne lub zwracały uwagę na ich wysoki poziom;
- w opisowej części wykonania budżetu nie podano żadnych (lub fragmentaryczne) informacji dotyczących przyczyn niewykonania planowanych w budżecie wydatków, w szczególności na zadania inwestycyjne.

Ad 5) Opinie o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium:

Komisje rewizyjne j.s.t. przedłożyły do zaopiniowania składom orzekającym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi **203 wnioski w sprawie udzielenia absolutorium**. Składy orzekające wydały 193 opinie pozytywne, 7 opinii z uwagami i 3 opinie negatywne.

W opiniach negatywnych składy orzekające stwierdziły m.in.:

1)

- Skład Orzekający po przeprowadzeniu analizy wniosku Komisji Rewizyjnej, wyjaśnił Wójta Gminy oraz obowiązujących przepisów prawa stwierdza, że punkty 1 – 4 zastrzeżeń nie odnoszą się do realizacji budżetu, w związku z tym nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu. Zgodnie z art.199 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz art.18a ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działalności wójta. Musi ściśle odnosić się do wykonania budżetu, w szczególności realizacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, dysponowania rezerwami budżetowymi, zgodności dokonywanych zmian w planie dochodów i wydatków z przepisami prawa oraz upoważnieniami udzielonymi przez organ stanowiący. Komisja zobowiązana jest również sprawdzić przestrzeganie zasad gospodarki finansowej w zakresie zaciągania zobowiązań z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z uchwały budżetowej oraz obowiązujących przepisów prawa. Opiniując wykonanie budżetu komisja powinna wziąć pod uwagę nie tylko kryterium legalności działania organu wykonawczego, ale także kryterium gospodarności.
- W odniesieniu do zarzutu określonego w punkcie 6 zastrzeżeń Komisji dotyczącym braku postępów w realizacji inwestycji w zakresie przydomowych oczyszczalni ścieków stwierdzić należy iż, nie można stwierdzić, że nie ma postępu w realizacji przedmiotowego zadania. Organ wykonawczy podjął działania zgodne ze wskazaniem organu stanowiącego wynikającymi z uchwały budżetowej. Podpisał ze Związkiem Gmin umowę w zakresie współpracy w realizacji zadania, efektem czego jest wykonana dokumentacja projektowa, natomiast na fakt negatywnego rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie organ ten nie miał wpływu. Z tych też względów w ocenie Składu Orzekającego nie potwierdził się wniosek Komisji Rewizyjnej w powyższym zakresie.
- Nie potwierdził się również zarzut dotyczący braku współpracy Wójta Gminy ze Starostwem Powiatowym w zakresie remontu dróg powiatowych na terenie gminy określony w punkcie 7 zastrzeżeń Komisji Rewizyjnej, gdyż zaplanowane do realizacji w 2008 roku zadania w powyższym zakresie zostały wykonane.

2)

- Analizując dokumenty związane z wnioskiem absolutoryjnym Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Belchatowie, odwołując się do sprawozdania Prezydenta Miasta i sprawozdań statystycznych jak również do uchwał budżetowych Rady Miejskiej w Belchatowie oraz Zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawie zmian w budżecie na 2008 rok, skład orzekający stwierdza, że wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Belchatowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi nie posiada merytorycznego uzasadnienia.

Fakt niezrealizowania wydatków inwestycyjnych na sumę 2.826.894,46 znajduje potwierdzenie zarówno w treści sprawozdania Prezydenta Miasta jak i w sprawozdawczości statystycznej. Nie mniej jednak zwrócić należy zdaniem składu orzekającego uwagę, że generalnie wydatki majątkowe na 2008 rok zaplanowane zostały na łączną kwotę 37.967.679,89 zł i zostały zrealizowane na sumę

35.140.785,43 zł co stanowi 92,6 % planu przy czym struktura poszczególnych pozycji planu zadań inwestycyjnych wskazuje, że brak wykonania planu wydatków majątkowych jest w zasadzie sumą stosunkowo niewielkich oszczędności w poszczególnych pozycjach. Nie zrealizowanie 7,4% planowanych rocznych wydatków jak również ich struktura, nie powinna zdaniem składu orzekającego, uzasadniać negatywnej oceny wykonania budżetu.

- Natomiast zarzut wycofania w trakcie roku budżetowego zadań inwestycyjnych ujętych w pierwotnej uchwale budżetowej nie znajduje potwierdzenia w dokumentach. Rada Miejska w Bełchatowie uchwalając budżet na 2008 rok upoważniła Prezydenta Miasta m.in. do dokonywania przeniesień planu wydatków pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi w ramach działu, które nie spowodują całkowitego odstąpienia od finansowania w danym roku budżetowym zadania inwestycyjnego oraz nie spowodują utworzenia nowego zadania inwestycyjnego.

Skład Orzekający stwierdza, że na przestrzeni 2008 roku Prezydent Miasta jako organ wykonawczy upoważniony przez Radę do dokonywania określonych zmian w budżecie nie przekroczył tego upoważnienia. Uchwalając budżet na 2008 rok Rada Miejska w Bełchatowie określiła wydatki majątkowe w wysokości 31.183.047,86 zł. Zmiany budżetu w trakcie roku spowodowały, że wydatki majątkowe zwiększono do kwoty 37.967.679,89zł. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że zmniejszenie wydatków przeznaczonych na realizację zadania inwestycyjnego na kwotę 50.000zł zostało wprowadzone nie przez Prezydenta Miasta Bełchatowa lecz przez organ stanowiący. Dotyczy to również kolejnego zmniejszenia tych wydatków o pozostałą w planie finansowym kwotę 250.000 zł.

3)

- Wniosek Komisji Rewizyjnej w udzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Zduńska Wola za wykonanie budżetu za 2008 r. nie znajduje podstaw prawnych ze względu na okoliczność, że Prezydent Miasta wykonywał budżet w okresie od 1.01 do 2.10.2008, a w pozostałym okresie roku 2008 w mieście nie było organu wykonawczego w osobie Prezydenta.

W opiniach pozytywnych z uwagami składy orzekające stwierdziły m. in.:

- Z treści zgromadzonych materiałów wynika, że Komisja Rewizyjna we wniosku odniosła się do przedstawionego sprawozdania z wykonania budżetu za 2008 rok. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 18 a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Jak zatem z powyższego wynika przedmiotem opiniowania winno być wykonanie budżetu poprzez ocenę realizacji zaplanowanych zadań i wykonanych dochodów. Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy stanowi natomiast materiał, który jest podstawą do wyrażenia opinii o wykonaniu budżetu.
- Z przedłożonych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna dokonała analizy sprawozdania z wykonania budżetu, co było podstawą do wyrażenia pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w trakcie realizacji budżetu wystąpiły istotne nieprawidłowości. Kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2008 roku wyniosła 1.997.719.35 zł. Działanie takie jest niezgodne z zasadami gospodarki

finansowej, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U.Nr 249, poz. 2104 z późn. zmianami).

- W oparciu o przedłożone materiały stwierdzono, że Komisja Rewizyjna dokonała analizy sprawozdania z wykonania budżetu. W wyniku dokonanej oceny, Komisja wyraziła pozytywną opinię o wykonaniu budżetu i przedstawiła wniosek o udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2008 rok.

Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że wykonując budżet 2008 roku doprowadzono do nierównowagi budżetowej po stronie wykonania. Bowiern dokonując spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek zaangażowano środki, które nie są objęte budżetem 2008 roku. Wskazuje się, że zgodnie z art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki.

- Komisja odnotowała, że zaległości podatkowe uległy zmniejszeniu w stosunku do roku 2007. Skład Orzekający zauważył, że na podstawie danych wynikających ze sprawozdania Rb 27S- roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego ustalono, iż na koniec 2008 roku wzrosły zaległości ogółem per saldo w odniesieniu do kwoty z analogicznego okresu 2007 roku i zaległości podatkowe również wzrosły.
- Analiza przedłożonych materiałów wykazała, że Komisja Rewizyjna dokonując oceny wykonania budżetu, pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie z wykonania tegoż budżetu. Natomiast wniosek Komisji Rewizyjnej odnośnie udzielenia absolutorium został jedynie wyrażony w piśmie skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej (brak odrębnego dokumentu). Wskazuje się, że stosownie do art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy (związku) i występuje z wnioskiem do rady gminy (zgromadzenia związku) w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Jak zatem z powyższego wynika przedmiotem opiniowania winno być wykonanie budżetu (ocena realizacji zaplanowanych zadań i wykonanych dochodów), a następnie sformułowanie wniosku o udzielenie absolutorium.
- Dopuszczenie w trakcie wykonywania budżetu do powstania zobowiązań wymagalnych w związku z nieprzekazaniem dotacji dla Stowarzyszenia Szkół Katolickich oraz niedokonanie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dopuszczenie do zapłaty odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ad 6) Opinie o możliwości wykupu papierów wartościowych:

W 2009 roku Składy Orzekające RIO w Łodzi wydały **4 opinie** w sprawie możliwości wykupu papierów wartościowych, w tym 1 pozytywną i 3 z uwagami.

Uwagi w opiniach pozytywnych z uwagami:

- Mając na względzie sytuację finansową SPZOZ, który w sprawozdaniu Rb-Z –na koniec I kwartału 2009 roku wykazał zobowiązania w kwocie 71.388.350 zł, Skład Orzekający zastrzega, że w przypadku wystąpienia konieczności przejęcia części lub całości zobowiązań przez Miasto (będące organem założycielskim SP ZOZ), powyższe wskaźniki długu mogą ulec znacznemu zwiększeniu. Skład Orzekający podkreśla, że jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zachowania prawem ograniczonych wielkości

zobowiązań w zakresie wysokości długu i obciążenia budżetu spłatą zobowiązań, co wynika wyraźnie z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych.

- Z formalno-prawnego punktu widzenia na koniec III kwartału b. roku wskaźnik określony w art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych kształtuje się poniżej 60%. Jednakże według uzyskanych na dzień wydania przedmiotowej opinii informacji, Skład Orzekający zwraca uwagę, że Gmina została dodatkowo obciążona zobowiązaniami powstałymi w wyniku rozwiązania umowy o dofinansowanie projektu pn. „Modernizacja i adaptacja obiektu gminnego ośrodka kultury (...)”. Kwotę tych zobowiązań Gmina winna zwrócić w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Doliczając zatem tę kwotę przypisaną do zwrotu do stanu zobowiązań na dzień 30 września 2009 roku, kwota długu w relacji do planowanych dochodów budżetu daje 66,04% i przekracza wskaźnik, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

W oparciu o powyższe, należy stwierdzić, że Gmina w bieżącym roku nie posiada żadnych możliwości zaciągania zobowiązań, a w dalszych latach również możliwość ta jest znacznie ograniczona. Niemniej jednak w ocenie Składu Orzekającego, emisja obligacji daje jednostce szansę na częściowe pokrycie istniejących zobowiązań finansowych. W przeciwnym wypadku brak środków pochodzących z emisji może pogłębić istniejącą, niekorzystną sytuację finansową Gminy – a co za tym idzie – w istotnym stopniu ograniczyć możliwości realizacji ustawowo nałożonych na Gminę obowiązków w latach następnych.

Ad 7) Opinie o możliwości sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz prognozy kształtowania się długu jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 172 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych:

W 2009 roku składy orzekające RIO w Łodzi wydały **360** opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu i prognozy kształtowania się długu publicznego, w tym 318 pozytywnych, 39 z uwagami i 3 negatywne.

Województwo samorządowe w powyższych sprawach otrzymało 2 opinie pozytywne, miasta na prawach powiatu – 4 opinie pozytywne i 2 pozytywne z uwagami, powiaty – 37 opinii pozytywnych i 5 pozytywnych z uwagami, gminy – 272 pozytywne, 32 z uwagami i 2 negatywne, a związki międzygminne otrzymały 3 opinie pozytywne 1 negatywną.

Składy Orzekające wydały opinie **negatywne** ponieważ:

1)

- W przedstawionej prognozie kwota przychodów i rozchodów nie koreluje z danymi wynikającymi z projektu budżetu.
- Przedstawiona prognoza nie zawiera wszystkich tytułów dłużnych, które ciążą na Gminie Pątnów. Uwzględniając powyższe, łączny dług na koniec 2009 roku w Gminie Pątnów ukształtowałyby się na poziomie 11.836.590,00 zł, co stanowiłoby 66,07% prognozowanych dochodów budżetu. Z powyższego wynika, że kwota długu na koniec 2009 roku i tym samym na początek 2010 roku jest nieprawidłowa. Skład Orzekający wskazuje, na potrzebę przeprowadzenia wnikliwej analizy zobowiązań Gminy z ww. tytułów i właściwego określenia ich stanów w roku 2009 i 2010. W tej sytuacji

trudno jednoznacznie ocenić jaki będzie stan zadłużenia jednostki na koniec 2010 roku i jak będzie kształtowała się relacja wynikająca z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

2)

- Przekroczenie ustawowej granicy obciążenia dochodów budżetu spłatami w roku 2012 powoduje naruszenie normy art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Z objaśnień do projektu budżetu wynika, że do spłat zobowiązań na rok 2010 nie została wliczona pożyczka na finansowanie zadań z udziałem środków unijnych w kwocie 975.302,00 zł, która będzie podlegała spłacie ze środków gminy. Doliczając tę kwotę do spłat zobowiązań w roku 2010, wskaźnik wyliczony na podstawie ww. przepisu wzrósłby do 19,31% (próg ustawowy 15%).
- Przedłożona prognoza kończy się na roku 2013. Ze sprawozdania budżetowego Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za III kwartał 2009 roku wynika, że kwota spłat długu przedstawiona w prognozie nie obejmuje całości zadłużenia, co uniemożliwia przeprowadzenie pełnej analizy.

W opiniach **pozytywnych z uwagami** Składy orzekające zwracały uwagę m.in. na to, że:

- W kwocie dochodów ogółem ujęto dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie, a nie zaplanowano z tego tytułu wydatków.
- W przedstawionej prognozie kwoty długu wykazane w niej kwoty długu oraz terminy i kwoty jego spłat nie naruszają wprawdzie limitów zadłużenia zawartych w przepisach ustawy, jednakże poziom planowanych spłat w latach 2010-2013 jest bardzo wysoki i wskazuje na ograniczone możliwości dalszego zaciągania zobowiązań zaliczanych do długu.
- Skład Orzekający ustalił, że projektowany na 2010 rok deficyt skutkuje wzrostem zadłużeniem Gminy w takiej skali, że zadłużenie praktycznie osiągnie maksymalny dopuszczalny przepisami poziom i wyniesie 59,64 % planowanych dochodów.
- Skład Orzekający podkreślił, że wskazany przepis art. 169 uofp obowiązuje do końca 2013 roku. Począwszy od roku 2014 wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatami z wyżej określonych tytułów będzie ustalany zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240), jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Stosownie zaś do art. 122 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241) w latach 2011-2013 do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego - którą organ stanowiący uchwała po raz pierwszy nie później niż uchwałę budżetową na rok 2011 – organ wykonawczy tej jednostki załącza informację o relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
- Skład Orzekający podkreśla, że przyjęta w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zasada wyliczania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu dla danego roku budżetowego, w odniesieniu do budżetu Miasta, spowoduje w ocenie Składu, bardzo znaczące ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań zaliczanych do długu.

- Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów Skład Orzekający stwierdza, że Miasto posiada bardzo ograniczone możliwości sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2010 rok. W opinii Składu Orzekającego, bacząc na strukturę zobowiązań i dochodów, wysokość planowanego deficytu finansowana przychodami zwrotnymi (pożyczkami i kredytami) nie powinna ulec zwiększeniu w trakcie roku. Mając na względzie wskazane powyżej wskaźniki zadłużenia Miasta, w ocenie Składu Orzekającego Miasto posiada ograniczone możliwości dalszego zaciągania zobowiązań zaliczanych do długu. Nadto biorąc pod uwagę sytuację finansową SPZOZ, Skład Orzekający przypomina, że w przypadku wystąpienia konieczności przejęcia dalszych zobowiązań przez Miasto (będące organem założycielskim SP ZOZ), jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zachowania prawem ograniczonych wielkości zobowiązań w zakresie wysokości długu i obciążenia budżetu spłatą zobowiązań, co wynika z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych.
- Niezgodność kwot wydatków majątkowych zapisanych w prognozie kwoty długu z kwotami w tabeli „Wieloletni program inwestycyjny na lata 2010-2012” - tak rozbieżne zaplanowanie wydatków majątkowych w latach 2011-2012 nie daje podstaw Składowi Orzekającemu do określenia w tych latach, wskaźnika wynikającego z art. 169 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Składu Orzekającego Gmina nie posiada możliwości planowania wydatków inwestycyjnych w latach 2011-2012 w takiej wysokości, jak wykazane kwoty w „Wieloletnim programie inwestycyjnym na lata 2010-2012”. Tak więc zdaniem Składu należy dokonać zmian zarówno w prognozie kwoty długu, jak również w treści projektu uchwały budżetowej w sposób zapewniający zgodność między tymi dokumentami oraz gwarantujący przestrzeganie wskaźników ustawowych.
- Występuje zagrożenie naruszenia przepisu art.243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w latach 2014 – 2023, polegające na przekroczeniu przez jednostkę ustalonego dla niej wskaźnika spłat zadłużenia
- Skład Orzekający wskazuje, że jeżeli Gmina zamierza realizować wieloletnie zadania inwestycyjne w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – w limitach wydatków na te programy w latach 2011-2012 powinna wykazać planowany udział własny oraz inne źródła finansowania.
- Skład Orzekający wskazuje, że w sytuacji braku umów pożyczkowo-kredytowych z podmiotami dysponującymi środkami z budżetu Unii Europejskiej – prognozowany przez Gminę dług na koniec 2011 roku wynosić będzie 62,08%, zatem przekroczy wskaźnik 60% dochodów ogółem budżetu. Tym samym, nie będzie możliwe uchwalenie budżetu Gminy na 2011 rok w wartościach przyjętych w prognozie.

Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w 2009 roku wydały łącznie 1424 opinie, z tego: 1180 pozytywnych, 232 pozytywne z uwagami i 12 negatywnych.

III. Działalność informacyjna i szkoleniowa w roku 2009

Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych określająca zadania regionalnych izb obrachunkowych – zobowiązała izby do prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Działalność ta prowadzona jest głównie w formie szkoleń, udzielania odpowiedzi na kierowane do izby zapytania oraz poprzez stronę internetową izby (www.lodz.rio.gov.pl).

Ogółem w roku 2009 w trakcie 29 spotkań (szkolenia, warsztaty) przeszkolonych zostało 1 083 przedstawicieli nadzorowanych jst: radnych, członków komisji rewizyjnych, skarbników oraz innych pracowników jednostek objętych nadzorem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. W spotkaniach tych wzięło udział również 13 pracowników rio.

Podobnie jak w latach poprzednich dużym zainteresowaniem cieszyła się problematyka sprawozdawczości budżetowej. Szkolenia z tego zakresu stanowiły blisko 50% szkoleń ogółem, w ich trakcie przeszkolonych zostało 651 pracowników nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Dużym zainteresowaniem cieszyła się także problematyka dotycząca odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz zamówień publicznych.

Większość szkoleń odbyła się z inicjatywy Izby.

Szczegółowa informacja dotycząca szkoleń przeprowadzonych w roku 2009

| Lp. | Data i miejsce przeprowadzenia szkolenia | Tematyka | Adresaci szkoleń | Ilość uczestników |
|-----|--|---|------------------|-------------------|
| 1 | 23.01.09 Sieradz | Sprawozdawczość budżetowa i finansowa za 2008 rok | skarbnicy | 34 |
| 2 | 19.01.09 Łódź | jak wyżej | skarbnicy | 46 |
| 3 | 16.01.09 Piotrków Trybunalski | jak wyżej | skarbnicy | 47 |
| 4 | 12.01.09 Łódź | jak wyżej | skarbnicy | 32 |
| 5 | 26.01.09 Skierniewice | jak wyżej | skarbnicy | 55 |
| 6 | 25.02.09 Łódź | Sprawozdawczość budżetowa i finansowa: (bilans z wykonania budżetu, rachunek zysków i strat, zmiany w funduszach jednostki za rok 2008, sprawozdawczość budżetowa za I kwartał 2009 | skarbnicy | 27 |

| | | | | |
|----|--------------------------|--|---|----|
| 7 | 26.02.09 Łódź | jak wyżej | skarbnicy | 49 |
| 8 | 27.02.09 Sieradz | jak wyżej | skarbnicy | 39 |
| 9 | 6.03.09 Piotrków | jak wyżej | skarbnicy | 47 |
| 10 | 13.03.09 Skierniewice | jak wyżej | skarbnicy | 58 |
| 11 | 17.03.09 Sieradz | Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych: osoby odpowiedzialne, zasady odpowiedzialności, chronione zasady gospodarki finansowej | Pracownicy: skarbnicy, główni księgowi, burmistrzowie, wójtowie, audytorzy, | 21 |
| 12 | 19.03.09 Łódź | jak wyżej | jak wyżej | 20 |
| 13 | 31.03.09 Łódź | jak wyżej | jak wyżej | 40 |
| 14 | 24.03.09 Łódź | Działalność kontrolna i nadzorcza rady gminy, obowiązki komisji rewizyjnej, absolutorium | radni | 41 |
| 15 | 21.04.09 Łódź | Ustawa o koncesji na roboty budowlane | pracownicy jst | 16 |
| 16 | 28.09.09 Piotrków | Sprawozdawczość budżetowa za III kwartały 2009, wybrane zagadnienia z ustawy z dnia 27.08.09 o finansach publicznych i ustawy z 27.08.09 przepisy wprowadzające ustawę o fin. publicznych rozporządzenie Ministra Finansów z 22.07.2009 zmieniającego rozporz. W sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U.Nr 121, poz. 1002) | skarbnicy | 47 |
| 17 | 29.09.09 Sieradz | Jak wyżej | Jak wyżej | 37 |
| 18 | 30.09.09 Łódź | Jak wyżej | Jak wyżej | 24 |
| 19 | 1.10.09 Skierniewice | Jak wyżej | Jak wyżej | 57 |
| 20 | 2.10.09 Łódź | Jak wyżej | Jak wyżej | 52 |
| 21 | 5.11.09 Sieradz | Budżet jst, procedura uchwalania i wykonywania budżetu oraz zmian wprowadzonych nową uofp | Radni rady miejskiej w Sieradzu | 15 |

| | | | | |
|----|-------------------------|--|---|----|
| 22 | 1.12.09 Łódź | Prawo zamówień publicznych* | Pracownicy jst | 32 |
| 23 | 2.12.09 Sieradz | Jak wyżej | Jak wyżej | 30 |
| 24 | 3.12.09 Skierniewice | Jak wyżej | Jak wyżej | 47 |
| 25 | 4.12.09 Piotrków | Jak wyżej | Jak wyżej | 60 |
| 26 | 7.12.09 Łódź | Jak wyżej | Jak wyżej | 40 |
| 27 | 20.11.09 | Instruktaż dot. funkcjonalności systemu Bestia ** | pracowników starostwa powiatowego w Łasku | 4 |
| 28 | 8.12.09 | Gospodarka finansowa jst, zmiany w ustawie o finansach publicznych | Pracownicy UM w Tomaszowie | 46 |
| 29 | 27.11.09 | Prawo zamówień publicznych | Pracownicy Urzędu Miasta w Radomsku | 20 |

*Prawo zamówień publicznych

- określenie przedmiotu zamówienia
- plany zamówień publicznych – procedury dokonywania wydatków o wartości poniżej 14 tys. Euro
- szacowanie wartości przedmiotu zamówienia
- wybór trybu udzielania zamówienia
- przepisy proceduralne, umowa o zamówienie publiczne,
- kontrola wykonywania zamówień,
- nadzór nad procesem udzielania zamówień publicznych,
- organy kontroli i ich kompetencje,
- odpowiedzialność zamawiającego za czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- udzielanie zamówień publicznych w warunkach wejścia w życie dwóch nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych

** 1) Moduł „sprawozdania”

- a) budżetowa sprawozdawczość jednostkowa i zbiorcza (kwartalna)
- b) Budżetowa sprawozdawczość jednostkowa i zbiorcza (miesięczna)
- c) sprawozdawczość finansowa jednostkowa i zbiorcza

2) Moduł „uchwały”

- a) konfiguracja modułu do wprowadzenia projektu budżetu,
- b) konfiguracja modułu do ewidencji budżetu
- c) ewidencja danych planistycznych, a różne sposoby prezentacji planu

3) Powiązania systemu dla jednostek organizacyjnych (SJO BeSTi@) z systemem funkcjonującym w urzędzie (BeSTi@)

Podobnie jak w latach poprzednich, została utrzymana praktyka zarówno bezpośrednich spotkań jak i konsultacji telefonicznych Prezesów Izby, członków poszczególnych składów orzekających oraz inspektorów z przedstawicielami nadzorowanych jednostek, mająca na celu udzielanie porad, wyjaśnień oraz instruktażu w zakresie prowadzonej przez izbę działalności nadzorczej i opiniodawczej, kontrolowanych sprawozdań oraz kontroli przeprowadzanych w nadzorowanych przez izbę jednostkach samorządu terytorialnego.

Działalność informacyjna prowadzona była także poprzez udzielanie pisemnych interpretacji, wyjaśnień i odpowiedzi na pytania kierowane do Izby przez j.s.t. Zapytania dotyczyły, między innymi, problematyki stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o finansach publicznych, sprawozdawczości budżetowej.

Działalność informacyjna i szkoleniowa prowadzona jest również poprzez stronę internetową Izby (www.lodz.rio.gov.pl) oraz Biuletyn Informacji Publicznej (www.bip.lodz.rio.gov.pl).

Na stronach tych znajdują się m.in.

- opinie prawne i stanowiska Kolegium RIO w Łodzi;
- Biuletyny Informacyjne Izby wydane w latach poprzednich w formie publikacji;
- opinie składów orzekających Izby dotyczące projektów budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- plany kontroli, protokoły kontroli, wnioski pokontrolne, sprawozdania z działalności kontrolnej;
- sprawozdania z działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
- informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym o zobowiązaniach;
- raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów;
- pisma i stanowiska Ministerstwa Finansów i UOKiK;
- informacje o organizowanych szkoleniach;
- odnośniki do stron Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego, gdzie publikowane są akty podlegające ogłoszeniu
- inne informacje ważne dla prawidłowości działania jednostek samorządu terytorialnego.

Działalność informacyjna Izby prowadzona jest też za pośrednictwem poczty internetowej. Pewną i szybką komunikację w tym zakresie umożliwiał uruchomiony już w roku 2004 dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce serwer poczty elektronicznej.

Drogą elektroniczną przekazywana jest m.in. korespondencja dotycząca sprawozdawczości budżetowej i finansowej, sprawozdawczości kierowanej do UOKiK, do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi itp.

Działalność informacyjna i szkoleniowa prowadzona jest także w formie udzielania odpowiedzi na indywidualnie zgłaszane (telefonicznie, drogą tradycyjnej korespondencji oraz w coraz większym stopniu pocztą elektroniczną) przez przedstawicieli nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego pytania. Problematyka tego typu odpowiedzi obejmuje w zasadzie całość zagadnień związanych z merytoryczną działalnością regionalnych izb obrachunkowych jak również pomoc ściśle informatyczną – od instruktażu do pomocy przy przekazywaniu danych.

IV. Działalność Komisji ds. Kontrasygnaty.

Na podstawie art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby należy rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi przepisami.

W roku 2009 do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nie wpłynęło zawiadomienie o przypadku dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.