



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (67.)  
w dniu 12 grudnia 2016 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r.” wraz z informacją o wynikach kontroli koordynowanej „Dochody z mienia z umów cywilnoprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego (lata 2013–2014)” oraz informacją o wynikach kontroli koordynowanej „Inwentaryzacja składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego (lata 2011–2014)” (druk senacki nr 266).

*(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 03)*

*(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego  
Andrzej Pająk)*

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Szanowni Państwo, bardzo serdecznie wszystkim witam.

Otwieram sześćdziesiąte siódme posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Bardzo serdecznie witam panią Grażynę Wróblewską, przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Witam panią Lucynę Hanus, zastępcę przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Witam również bardzo serdecznie przedstawicielki Ministerstwa Rozwoju i Finansów, panią Karolinę Burzyńską i panią Mariannę Borowską. Witam panów senatorów.

Przedmiotem dzisiejszego posiedzenia jest rozpatrzenie „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r.”. Dalej zapoznamy się z informacją o wynikach kontroli w zakresie dochodów z mienia z umów cywilnoprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego, ta kontrola obejmowała lata 2013–2014, a także z informacją o wynikach kontroli koordynowanej „Inwentaryzacja składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego (lata 2011–2014)”.

Bardzo proszę panią Grażynę Wróblewską o krótkie przedstawienie wyników kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych. Nie ulega wątpliwości, że będzie to przedstawienie w telegraficznym skrócie, bo całe opracowanie to solidny tom.

### **Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo! Panowie Senatorowie!

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych jak co roku, działając na podstawie art. 25 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedkłada Sejmowi i Senatowi sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Ostatnie sprawozdanie dotyczyło roku 2015 i zostało przyjęte uchwałą Krajowej Rady

Regionalnych Izb Obrachunkowych z 24 maja 2016 r., a następnie, tak jak wspomniałam, przedłożone tym organom. Sprawozdanie, tak jak państwo już wiedzą, bo być może zdołali się z nim zapoznać, składa się z dwóch części. Pierwsza część zawiera informacje dotyczące działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2015 r., a druga część dotyczy wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r. Ponieważ towarzyszy mi, jak tutaj pan przewodniczący wskazał, zastępca przewodniczącej, ja swoje wystąpienie ograniczę do części dotyczącej działalności regionalnych izb obrachunkowych, pani prezes Hanus zaś przedstawi wykonanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego za 2015 r., a także informację o wynikach kontroli dotyczącej inwentaryzacji. Moje wystąpienie obejmie również informację dotyczącą kontroli dochodów z mienia jednostek samorządu terytorialnego.

Efekt pracy izb w 2015 r. to: 178 tysięcy 351 zbadanych uchwał, zarządzeń podjętych przez organy jednostek samorządu terytorialnego; ustalenie 16 budżetów dla 10 gmin, 1 powiatu, 5 związków międzygminnych; wydanie 23 tysięcy 884 opinii w sprawach określonych w ustawie oraz dotyczących programu postępowania naprawczego. Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2015 r. 1 tysiąc 281 kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym 724 kontrole kompleksowe. Ponadto izby skontrolowały 119 tysięcy sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, rozpatrzyły setki pism i skarg, kierowanych do regionalnych izb obrachunkowych, z których ponad 250 dotyczyło działalności organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe opracowały też 3 raporty o stanie gospodarki finansowej dla 2 gmin i 1 powiatu, a w ramach działalności szkoleniowej przeprowadziły 242 szkolenia, w których uczestniczyło blisko 18 tysięcy pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Jak już wspomniano tu na wstępie, z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2015 r. przeprowadzone zostały 2 kontrole koordynowane, tj. kontrola w zakresie dochodów z mienia wynikających z umów cywilnoprawnych w kontekście art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz inwentaryzacja składników mienia. Wyniki tych kontroli zostały przedstawione w skrócie w tym obszernym sprawozdaniu, ale także w dwóch odrębnych sprawozdaniach. Wyniki kontroli koordynowanych były prezentowane na posiedzeniach sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Ważnym zadaniem izb w roku sprawozdawczym było stałe monitorowanie, poprzez działalność kontrolną i analityczną, sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego pod kątem spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. zachowania przez każdą z jednostek indywidualnego wskaźnika spłaty obsługi zadłużenia na poziomie nie wyższym niż dopuszczalny. W ramach sprawowanego nadzoru izby w miarę szybko interweniowały, a nawet ingerowały w działalność organów samorządu w przypadku stwierdzenia istotnych zagrożeń. Wynikiem tych działań było utrzymanie na poziomie zbliżonym do poziomu w 2014 r. liczby jednostek zagrożonych niespełnieniem tego wskaźnika. Sprawozdanie prezentuje także podsumowanie działań izb oraz sytuację jednostek w tym zakresie.

Przejdę teraz do poszczególnych rodzajów działalności regionalnych izb obrachunkowych. Tak jak powiedziałam, w 2015 r. izby zbadały ogółem 178 tysięcy 351 uchwał, z czego większość stanowią uchwały w sprawie budżetu i jego zmian, bo ponad 103 tysiące. Taka liczba przy blisko 3 tysiącach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że średnio jednostki te zmieniają budżet prawie 30-krotnie w ciągu roku. Jest to wynikiem szeregu okoliczności. Wynika to m.in. z tego, że w ciągu roku jednostki otrzymują informacje o zmienionych kwotach dotacji, o przyznaniu określonych środków, wprowadzają zmiany do ustalonych kwot dochodów i wydatków. Te istotne zmiany dokonywane są przez organ stanowiący, a w sytuacji, w której jest to możliwe, organy wykonawcze korzystają z przysługujących im uprawnień ustawowych bądź uprawnień w ramach udzielonych tym organom upoważnień.

Spora część uchwał dotyczyła zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu. Ponad 5 tysięcy uchwał dotyczyło zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego, a 4,5 tysiąca uchwał dotyczyło udzielania pożyczek i poręczeń. Organy stanowiące podjęły też ponad 20 tysięcy uchwał w zakresie podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej. Tak duża liczba tych uchwał wynika z faktu, że nastąpiła zmiana ustawy w sprawie podatków i opłat lokalnych. W związku z tą zmianą jednostki musiały podjąć określone uchwały, jak chociażby uchwały w sprawie wzorów deklaracji i uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych, podejmowane na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 23 tysiące uchwał to uchwały dotyczące wieloletnich prognoz finansowych lub ich zmiany. Nadzorem objęto także ponad 15 tysięcy innych uchwał.

Liczba zbadanych w 2015 r. uchwał zwiększyła się o ponad 10 tysięcy w stosunku do roku 2014. Ten wzrost wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej i ze zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek, jak również ze zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek, co z kolei wynika z tego faktu, że zwiększyła się liczba związków międzygminnych, do których mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych. Na mocy tych przepisów jednostki podejmują uchwały także w sprawie budżetu czy wieloletnich prognoz finansowych.

W wyniku badania nadzorczego tej ogromnej liczby uchwał kolegia izb – bo do nich należy ocena merytoryczna tychże uchwał – uznały, że ponad 170 tysięcy uchwał podjęto bez naruszenia prawa. Na 178 tysięcy 351 uchwał, bez naruszenia prawa podjęto dokładnie 173 tysiące 152 uchwały, co stanowiło 97,1% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń. W przypadku ponad 5 tysięcy uchwał, a ściślej 5 100 stwierdzono naruszenia prawa, z czego nieistotne naruszenia prawa dotyczą 0,7%, czyli ponad 1 tysiąca 300 uchwał. Za nieważne zaś uznano 2 tysiące 394 uchwały i zarządzenia, z czego za nieważne w części – 1 tysiąc 524 uchwały, a nieważne w całości 870 uchwał. W przypadku tylu uchwał waga naruszenia czy skala stwierdzonych nieprawidłowości dawała podstawę kolegium izby do stwierdzenia nieważności w całości.

Wszczęte w stosunku do badanych ponad tysiąca uchwał i zarządzeń postępowania o uznanie ich za nieważne zostały umorzone, w związku z tym, że jednostka samorządu terytorialnego wezwana do usunięcia nieprawidłowości – dotyczy to oczywiście uchwał budżetowych – usunęła je w wyznaczonym terminie. W przypadku tych uchwał zaś, które wpłynęły pod koniec roku budżetowego, podjęte były pod koniec grudnia wpłynęły w styczniu, z uwagi na to, że już nie można w stosunku do nich orzec o nieważności, a nieprawidłowości jednak wystąpiły, kolegia orzekały, że podjęte zostały z naruszeniem prawa. Kolegia nie miały podstaw do orzeczenia ich nieważności, ponieważ ze względu na budżet te podstawy już wygasły.

Do zadań kolegium izby należy także ustalenie budżetu w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego i jej organy nie ustaliły budżetu w terminie najpóźniej do 31 stycznia, bo w związku z obowiązującymi przepisami, budżet powinien być uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego. Ponieważ takie działania nie zostały podjęte w kilku jednostkach, izba ustaliła ich budżet w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Są dwie takie sytuacje, w których kolegium izby może ustalić budżet: kiedy upłynie termin 31 stycznia bądź kiedy nie zostaną zachowane relacje z art. 242 do 244. I stąd w 2015 r. kolegia ustaliły 16 budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, z tego dla 2 gmin i 5 związków międzygminnych, w związku z nieuchwaleniem budżetu w terminie; dla 3 gmin i 1 powiatu w związku z nieopracowaniem programu postępowania naprawczego; dla 3 gmin w związku z negatywną opinią regionalnych izb obrachunkowych o programie postępowania naprawczego; dla 2 gmin w związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Ponieważ działalność nadzorcza kolegium podlega kontroli sądowej, jednostki samorządu terytorialnego niezadowolone z rozstrzygnięcia kierowały skargi do sądów administracyjnych. W 2015 r. łącznie skierowano 73 takie skargi, przy czym jednostki samorządu terytorialnego zaskarżyły 65 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb, a z kolei regionalne izby obrachunkowe z uwagi na upływ terminu do podjęcia działań nadzorczych zaskarżyły 8 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego.

W tym roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wydały 72 orzeczenia w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb,

w tym do 13 zaskarżonych w latach poprzednich. Skargi te dotyczyły rozstrzygnięć w zakresie zarówno budżetu i jego zmian, wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego czy zaciągania zobowiązań, jak i zasad przyznawania dotacji. Wojewódzkie sądy administracyjne oddaliły 52 skargi wniesione przez jst.

Jeżeli chodzi o kolejny obszar działalności regionalnych izb obrachunkowych, to jest to działalność opiniodawcza polegająca na wydawaniu opinii przez izby w sprawach określonych w ustawach, głównie w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 13 w pktach 1–8 oraz w ustawie o finansach publicznych. Przepisy ustawy dają nam podstawę do wydawania opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu jednostek oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostki w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio w uchwale budżetowej. W 2015 r. składy orzekające – bo opinie wydawane są w składach 3-osobowych – wydały, tak jak wspominałam na początku, łącznie 23 tysiące 884 opinie w sprawach dotyczących przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie uchwalania i wykonania budżetów z uwzględnieniem zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Oczywiście, prawie 18 tysięcy spośród tych opinii dotyczyło spraw wymienionych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, pozostałe opinie zaś były podejmowane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych.

W 2015 r. odnotowaliśmy spadek opinii wydawanych w sprawie możliwości spłaty planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek, tj. o 27,9% mniej niż w roku 2014, oraz spadek liczby opinii wydawanych w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2015. W tym przypadku spadek wyniósł 13%. Wskazuje to na obniżenie stopnia zainteresowania przez jednostki samorządu terytorialnego zaciąganiem zobowiązań finansowych w drodze emisji papierów wartościowych oraz zaciąganiem pożyczek i kredytów na rynku krajowym. Jeżeli chodzi o liczbę jednostek, które planują deficyt i kwoty planowanego deficytu, ulega ona zmianom w ciągu roku, ale o sytuacji związanej z wykonaniem budżetu będzie mówiła koleżanka.

Tak jak wspominałam, wydawaliśmy również opinie o programach postępowania naprawczego. Tych opinii było 23.

Jeżeli chodzi o wyniki działalności opiniodawczej, to na te 23 tysiące 884 opinie, ponad 20 tysięcy opinii, czyli 83,9%, stanowiło opinie pozytywne, tzn. takie, w przypadku których nie było podstaw do kwestionowania zapisów zawartych czy to w projektach budżetów, czy projektach WPF, czy też w sprawach absolutoriów. Oprócz opinii pozytywnych wydano też ponad 3 tysiące opinii pozytywnych z uwagami, które to uwagi dotyczyły pewnych kwestii mniej istotnych, niedających podstawy do stwierdzenia nieważności. Na ogólną liczbę opinii tylko 192 opinie były opiniami negatywnymi, co w procentach wyraża się jako niecały 1%. Te wyniki działalności opiniodawczej wskazują na znaczący wzrost udziału opinii pozytywnych, a w tym spadek udziału opinii pozytywnych z uwagami.

Organowi wykonawczemu przysługuje prawo wniesienia odwołania od opinii, czy to negatywnych, czy z uwagami. Jeżeli chodzi o odwołania od opinii wydanych przez składy orzekające, to w 2015 r. wpłynęło ich łącznie 40, przy czym większość z nich została oddalona, a ściślej oddalono 29 odwołań. Decyzja kolegium izby w sprawie rozpatrzenia odwołania, bo odwołanie wnosi się właśnie do kolegium, wyczerpuje środki odwoławcze. Po upływie terminu do wniesienia odwołania prezesi 11 izb powiadomili właściwych wojewodów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych o przypadkach negatywnych opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2014.

Jeżeli chodzi o działalność kontrolną, najbardziej znaczący obszar działalności realizowany przez jeden z wydziałów regionalnych izb obrachunkowych, to, tak jak podaliśmy w sprawozdaniu, regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 tysiąc 281 kontroli. Wśród nich przeważały kontrole kompleksowe, które mamy obowiązek przeprowadzić co najmniej raz na 4 lata w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Przeprowadziliśmy 724 kontrole kompleksowe. Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych przeprowadzana była z kolei w formie kontroli problemowych. Zrealizowano 376 takich kontroli. Przeprowadzono także kontrole doraźne, które prowadzone są w związku z informacjami czy doniesieniami kierowanymi przez różne organy. W przypadku informacji o występujących nieprawidłowościach w jednostkach były to pisma od policji, od prokuratury, urzędu kontroli skarbowej, CBA, Państwowej Inspekcji Pracy, wojewodów, a także posłów na Sejm oraz senatorów, jak również od innych instytucji.

Tematyka kontroli problemowych związana była z działaniami określonymi przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Chodzi o te 2 kontrole problemowe, o których mówiłam na wstępie. Są one realizowane z inicjatywy rady na podstawie jednolitego programu i dotyczą zagadnień takich, jak dochody z mienia wynikające z umów cywilnoprawnych oraz inwentaryzacja składników mienia.

W trakcie przeprowadzonych kontroli ujawniono ponad 14 tysięcy różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na sporą kwotę, bo łącznie na ponad 7 miliardów zł.

Po przeprowadzeniu czynności kontrolnych regionalne izby obrachunkowe przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne wskazujące nieprawidłowości, rozmiary tych nieprawidłowości, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości w badanej działalności. Wniosków pokontrolnych było ponad 16 tysięcy.

Ponadto wynikiem działalności kontrolnej było skierowanie ponad 600 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów. Były to zawiadomienia kierowane do ministrów, do kierowników urzędów centralnych, głównie do ministra finansów w zakresie nierzetelnego sporządzania przez jst sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S. Do organów ścigania przekazano 31 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. przekroczenia uprawnień, działania na szkodę interesu publicznego, poświadczenia nieprawdy w dokumentach, nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto

do kierowników innych jednostek przekazano szereg zawiadomień, w tym do naczelnika urzędu skarbowego oraz do dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Z kolei do właściwych rzeczników dyscyplin i finansów publicznych skierowano ponad 450 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Te naruszenia obejmowały różnego rodzaju czyny, za popełnienie których odpowiedzialność poniosło prawie 600 osób.

Kolejny obszar działalności kontrolnej stanowią sprawozdania z wykonania budżetu, które są przekazywane do regionalnych izb obrachunkowych. Skontrolowano 119 tysięcy 626 sprawozdań finansowych. Regionalne izby obrachunkowe kontrolują je pod względem formalnym, rachunkowym i dopiero potem przekazują do właściwego organu.

Dalej, proszę państwa, chciałabym omówić 2 raporty i programy naprawcze, o których już wspominałam. Ale nie będę tutaj wchodzić w szczegóły, których jednostek dotyczyły te programy. Powiem tylko to, że realizowane były w związku z niespełnieniem relacji określonych ustawą o finansach publicznych. W 2015 r. izby zorganizowały 242 szkolenia, w których, jak wspomniałam na wstępie, wzięło udział prawie 18 tysięcy osób. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, pracownicy różnych jednostek organizacyjnych, samorządowych, skarbnicy gmin, księgowi związków międzygminnych, radcowie prawni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności podatkowych, wymiarem i windykacją podatku. Prowadzenie tej działalności informacyjnej polega także na udzielaniu pisemnych wyjaśnień na zapytania kierowane do regionalnych izb obrachunkowych przez podmioty uprawnione. Ten obszar z różnych obszarów działalności izb również absorbuje czasowo i merytorycznie, ponieważ to są zagadnienia różnej materii, które dotyczą gospodarki finansowej i wymagają specjalistycznej wiedzy.

Proszę państwa, powiem teraz parę słów na temat sytuacji w regionalnych izbach obrachunkowych. W 2015 r. w regionalnych izbach obrachunkowych zatrudnionych było ponad 1 tysiąc 200 pracowników. No i tutaj muszę wskazać na pewne niedoskonałości, jeżeli chodzi o finansowanie regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ środki zapisane w budżecie na realizację ich zadań są znacznie poniżej oczekiwań. Każdego roku Krajowa Rada podejmuje uchwałę w sprawie wniosków do projektu budżetu. W 2015 r. udało nam się uzyskać środki z 2 rezerw celowych. Jedną z nich była rezerwa na ochronę środowiska, a pochodzące z niej środki zostały przeznaczone dla izby łódzkiej – na cele inwestycyjne związane z modernizacją obiektu na siedzibę tej izby. Oprócz tego po raz pierwszy od wielu, wielu lat otrzymaliśmy po 4 miliony zł na informatyzację, co pozwoliło na wyposażenie czy doposażenie izb w sprzęt komputerowy, który jest niezbędny do realizacji zadań.

W planie wydatków regionalnych izb obrachunkowych prawie 80% stanowią wynagrodzenia, a reszta środków jest przeznaczana na pozostałe wydatki bieżące. Te środki na pozostałe wydatki bieżące obejmują również środki, które są przeznaczone na działalność szkoleniową. No, tutaj trzeba wspomnieć o tym, że dochody uzyskiwane ze szkoleń – bo

są one odpłatne – muszą być odprowadzane w całości na dochody budżetu. Jednorazowo przed 2 laty została wpisana do planu finansowego poszczególnych izb pewna pula środków, która dzisiaj, w momencie, kiedy jest to już trzeci czy czwarty rok współfinansowania, nie jest wystarczająca na finansowanie tejże działalności szkoleniowej. Jednak poprzez włączenie tych wydatków na działalność szkoleniową, jednocześnie pozostałe wydatki bieżące na inny rodzaj działalności uległy zmniejszeniu, czyli per saldo środki uległy zmniejszeniu. Tak że środki na wydatki bieżące są niewystarczające. Izby oszczędzają każdą złotówkę, ponieważ faktycznie nie było żadnego wzrostu tych środków.

Najważniejszą bolączką jest kwestia wynagrodzeń pracowników regionalnych izb obrachunkowych. W 2015 r. przeciętne wynagrodzenie wszystkich pracowników, łącznie z prezesem i jego zastępcą, wynosiło 4 tysiące 700 zł przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym prawie 4 tysiące zł. Wynagrodzenie bez nagród jubileuszowych zaś wynosiło 4 tysiące 300 zł. Po odjęciu płacy prezesów i zastępców wynagrodzenie pozostałych pracowników jest na znacznie niższym poziomie i wynosi 4 tysiące 250 zł, a 3 tysiące 500 zł dotyczy pracowników WIAS. Najliczniejszą grupę pracowników regionalnych izb obrachunkowych stanowią inspektorzy kontroli, którzy przy tak niskich wynagrodzeniach nie są, że tak powiem, zainteresowani tym, aby dłużej pracować w regionalnych izbach obrachunkowych. Stąd też fluktuacja kadr: wielu wykształconych, dobrze przygotowanych pracowników znajduje zatrudnienie, zwłaszcza po wyborach w jednostkach samorządu terytorialnego, a także w innych organach kontroli, gdzie przeciętne wynagrodzenie jest niekiedy dwukrotnie wyższe, jak np. w Najwyższej Izbie Kontroli. Jak wynika ze sprawozdań, wynosi ok. 9 tysięcy – tu jest 4 tysiące 300 czy 4 tysiące 800 zł.

Każdego roku występujemy więc z wnioskami o zwiększenie środków na wynagrodzenia. Takie wnioski zostały złożone także do projektu budżetu na 2017 r. Skierowaliśmy wnioski o zwiększenie środków przynajmniej dla tych nietetatowych, pracowników, którzy nie są objęci mnożnikowym systemem wynagradzania. Być może w ten sposób zahamujemy odpływ dobrze przygotowanych pracowników do innych organów kontroli czy innych jednostek organizacyjnych.

Chciałabym powiedzieć jeszcze kilka słów o wynikach kontroli koordynowanej dotyczącej dochodów z mienia wynikających z umów cywilnoprawnych w kontekście art. 42 ust. 5 ustawy, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do dochodzenia przypadających im należności, w tym należności z tytułu umów cywilnoprawnych. Celem tej kontroli było sprawdzenie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku ustalania przypadających im należności, a także ich dochodzenia. Czynnościami kontrolnymi objęto działania jednostek w zakresie: ustalania przypadających im należności, prowadzenia postępowań mających na celu wyegzekwowanie zaległości z poszczególnych tytułów, prawidłowości stosowania ulg dotyczących należności pieniężnych z tytułów cywilnoprawnych, czyli tych, do których nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej. Kontrolą objęto łącznie 84 jednostki samorządu terytorial-

nego, w tym: 21 gmin wiejskich, 26 gmin miejsko-wiejskich, 21 gmin miejskich, 5 miast na prawach powiatu, 9 powiatów i 2 województwa samorządowe.

Kontrola dotyczyła zagadnień, które wiążą się z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Kontrolowano także decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty. Kontrolą objęto również: sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków; sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków w drodze bezprzetargowej; sprzedaż nieruchomości gruntowych i budynków w drodze przetargowej; sprawy związane z dochodzeniem należności, które wynikały np. z udzielenia bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości w przypadku zbycia tej nabytej nieruchomości przed upływem wyznaczonego terminu. Kontrola dotyczyła także sprzedaży lokali mieszkalnych. Chcę tylko powiedzieć, że w tym roku ta kontrola jest kontynuowana i aktualnie dotyczy gospodarowania lokalami użytkowymi i ich sprzedaży, bo w tym obszarze stwierdzamy szereg nieprawidłowości.

Kontrola dotyczyła także postępowań windykacyjnych i tego, jak jednostki przestrzegają procedur związanych z organizowaniem przetargów, wyceną nieruchomości. Ujawnioną nieprawidłowością, było przerzucanie na nabywców lokali mieszkalnych czy nieruchomości kosztów wyceny. W naszej ocenie zostało naruszone prawo i taki wniosek we wnioskach de lege ferenda został sformułowany. Jeżeli chodzi o ewidencję księgową, to była ona prowadzona w zasadzie prawidłowo.

A jakie wnioski płyną z tej kontroli? Przede wszystkim taki wniosek, że ta kontrola była potrzebna. Kontrole wykazały, że jednostki terminowo i prawidłowo ustalały należności w zakresie dochodów objętych czynnościami sprawdzającymi. Nieprawidłowości odnotowywano głównie przy sporządzaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz ogłaszania postępowań przetargowych. Ponadto, tak jak wspomniałam, obciążano nabywców kosztami wyceny. Wskazano również, że kontrola zarządcza w jednostkach samorządu nie funkcjonuje prawidłowo, ponieważ jednostki nie posiadają wewnętrznych regulacji określających zasady i tryb dochodzenia należności z tytułu umów cywilnoprawnych. Chociaż jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane do podjęcia uchwał określających tryb dochodzenia tych należności, to w wielu przypadkach nie podjęto takich uchwał i wewnętrzne regulacje nie były w ogóle wdrożone. To, że ważny jest problem dochodzenia należności cywilnoprawnych, jak również zasad stosowania ulg w dochodzeniu tych należności, znalazło swój wyraz w przygotowanym projekcie zmiany ustawy o finansach publicznych. Przepisy w tej projektowanej ustawie dotyczą głównie określenia zasad umarzania należności cywilnoprawnych i tych szczegółowych regulacji.

To tyle. Oddaję głos koleżance. Mówiłam jednym tchem, ale i tak zajęło to dużo czasu.

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.  
Proszę bardzo.

### **Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:**

Szanowni Państwo!

Kontynuując temat kontroli, omówię ogólne założenia i wyniki drugiej kontroli koordynowanej, która dotyczyła inwentaryzacji. Inwentaryzacja jest częścią składową rachunkowości, w związku z tym pełni też funkcje kontrolne, dostarcza kierownikom jednostek sektora finansów publicznych informacji nie tylko o stanie mienia, ale także o jego przydatności. Podobnie jak w przypadku pierwszej kontroli koordynowanej, tak i w tej kontroli wytypowano 88 jednostek samorządu terytorialnego. Kontrolę przeprowadzano tylko w zakresie inwentaryzacji wykonywanej przez urzędy jst. Szczegółowe wyniki kontroli, tj. odrębne opracowanie i obszernie podsumowanie zawarte są w tym sprawozdaniu, które dzisiaj jest przedmiotem omówienia.

Przeprowadzona kontrola w zakresie inwentaryzacji ujawniła nieprawidłowości w wielu obszarach, bo i dotycząca w zasadzie wszystkich inwentaryzacji przeprowadzanych różnymi metodami. Najczęstsze nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzenia inwentaryzacji niewłaściwą metodą, nieliczne zaś przypadki dotyczą nieprzeprowadzenia inwentaryzacji czy też jej nieudokumentowania. Istotne tu jest też wskazanie na to, że ustawa o rachunkowości zawiera tylko dwa przepisy, art. 26 i 27, które w sposób ogólny mówią o metodach, o częstotliwości przeprowadzenia inwentaryzacji, jak i też o ustawowych ułatwieniach. Przepisy ustawy o rachunkowości zaś nie określają czynności techniczno-organizacyjnych, które są wykonywane przy inwentaryzacji. W związku z tym od tego, czy jednostka ustaliła wewnętrzne procedury i precyzyjnie określiła zadania, które w ramach inwentaryzacji są wykonywane, często zależały wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji i stwierdzanej nieprawidłowości.

Generalnie, można powiedzieć, że nieprawidłowości, które stwierdzono podczas kontroli, miały różne przyczyny, m.in. niezgodne z przepisami wewnętrzne regulacje. Znaczną grupę przyczyn, które spowodowały, że inwentaryzacja była niemożliwa do wykonania albo została wykonana nieprawidłowo, niezgodnie z przepisami ustawy, stanowiły nieprawidłowości dotyczące samego prowadzenia rachunkowości. Przykładowo, jeżeli na kontach księgowych nie została ujęta wartość gruntów, to trudno było mówić o dokonaniu inwentaryzacji. Brakowało również bieżącego ewidencjonowania w księgach zmian w stanach środków trwałych, co też uniemożliwiło ustalenie faktycznego stanu i porównanie go z księgami.

Najwięcej problemów sprawiła inwentaryzacja wykonywana drogą spisu z natury, dlatego że to są pracochłonne czynności, zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które zgodnie z przepisami ustawy zobowiązane są jeden raz w ciągu 4 lat dokonać spisu z natury środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym, ale także spisu budynków budowli wchodzących w skład środków trwałych. O tym, czy inwentaryzacja zostanie prawidłowo przeprowadzona, w związku z ilością budynków, budowli znajdujących się w zasobach jednostek samorządu terytorialnego, decyduje w zasadzie sama organizacja.

Kiedy samorząd organizuje inwentaryzację składników mienia w postaci tzw. inwentaryzacji ciągłej, czyli okresowo inwentaryzuje określone zasoby, wówczas jest duże prawdopodobieństwo, i to potwierdzają wyniki kontroli, że ta inwentaryzacja będzie przeprowadzona rzetelnie i znajdujące się w zasobach jst budynki, budowle czy też środki trwałe zostaną faktycznie spisane i nie tylko ujawnione w księgach, ale także przy okazji inwentaryzacji zostanie oceniony ich stan techniczny i przydatność.

Oczywiście, zdarzały się również inne nieprawidłowości związane z nieudokumentowaniem inwentaryzacji, co w efekcie skutkowało zawiadomieniami o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, dlatego że – zgodnie z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie – przeprowadzenie inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości czy też zaniechanie przeprowadzenia albo jej nieudokumentowanie skutkuje naruszeniem dyscypliny.

Tak że to tak pokrótce. Zwróciliśmy uwagę na inwentaryzację, jako na element kontroli zarządczej, jak też sposób na ujawnianie mienia w księgach. Ta kwestia cały czas stanowi problem i mamy wątpliwości, czy księgi rachunkowe i sprawozdania w sposób rzetelny, prawidłowy przedstawiają składniki majątku.

Jeśli chodzi o drugą część sprawozdania, to postaram się przedstawić wyniki wykonania budżetów przez samorządy w sposób ogólny, porównywalny. Jeśli chodzi o wykonanie budżetów w 2015 r., to łączna wartość dochodów zrealizowanych przez samorząd była o prawie 5 miliardów wyższa od wykonania budżetu w roku 2014 i osiągnęła poziom 199 miliardów. Wydatki zaś były nieco niższe, o 400 milionów, i wyniosły 196,4 miliarda zł, dzięki czemu samorząd po raz pierwszy od kilku lat per saldo zamknął budżet z nadwyżką. Kwota tej nadwyżki to 2 miliardy 600 zł. W poprzednich latach, w latach 2008–2014 per saldo samorządy łącznie zamykały rok ujemnymi wynikami budżetowymi, w granicach od 0,4 miliarda do prawie 2,5 miliarda zł. Warto podkreślić, że w roku 2015 ponad 2 tysiące jednostek samorządu terytorialnego, co stanowi 3/4 ogółu, zamknęło swój wynik nadwyżką, która wyniosła łącznie 6,3 miliarda, a tylko w 800 jednostkach odnotowano deficyt o łącznej wartości poniżej 4 miliardów.

Nadwyżka budżetu stanowiąca ponad 10% dochodów dotyczyła ok. 90% samorządów, które osiągnęły dodatni wynik. Jeśli zaś chodzi o jednostki z deficytem, to prawie 88% z nich miało deficyt na poziomie niższym niż 10% dochodów. To są więc dobre tendencje. One pokazują, że sytuacja finansowa samorządów w roku ubiegłym była korzystniejsza niż w poprzednich latach.

Głównym źródłem finansowania deficytu, tak jak w poprzednich latach, były zobowiązania finansowe – ponad 72%; wolne środki zaś, czyli kredyty, pożyczki przechodzące z poprzednich lat do finansowania potrzeb budżetowych – 24%, a już w niewielkim stopniu nadwyżki budżetowe – tylko 3,5%. Jeśli chodzi o dług, to w 2015 r. została zahamowana tendencja corocznego wzrostu kwoty długu jednostek samorządu terytorialnego. Dług na koniec 2015 r. wyniósł 71,6 miliarda zł i był o 0,5 miliarda niższy od długu zanotowanego na koniec roku 2014.

Jeśli chodzi o dochody, to oczywiście istotne jest, żeby omówić strukturę tych dochodów. Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej samorządu mają oczywiście tzw. dochody własne. Rok 2015 to był kolejny rok pozytywnej zmiany w strukturze dochodów. 52% ogółu dochodów stanowiły dochody własne. W poprzednich latach oscylowały w granicach 50%, czyli widać poprawę, jeśli chodzi o strukturę.

Uzupełniającą rolę odegrały dotacje celowe, zbliżone poziomem do poprzednich lat, stanowiące 22% ogółu dochodów w subwencjach, których udział obniżył się minimalnie, ale wyniósł niecałe 26%. Od 2008 r. dochody są ujmowane z podziałem na dochody bieżące i majątkowe, dlatego że obowiązują relacje z art. 242, 243. Sytuację finansową samorządów ocenia się właśnie po zachowaniu tych relacji. Dochody bieżące, tak jak w poprzednich latach, stanowiły ponad 88% ogółu dochodów, a dochody własne bieżące prawie 50% dochodów ogółem. Niewielkie znaczenie miały dochody ze sprzedaży majątku. Średnio stanowiły one ok. 3,5% dochodów własnych i niecałe 2% dochodów ogółem.

Oczywiście, dane prezentowane w sprawozdaniu są przygotowane przekrojowo, na podstawie różnych grup jednostek samorządu terytorialnego. I ta analiza dostarcza ciekawych danych. Przykładowo, jeżeli mówimy o samodzielności ekonomicznej, to oczywiście mam tu na myśli możliwość kształtowania wielkości pozyskanych dochodów, określania kierunków wydatkowanych środków. Największą rozumianą w ten sposób samodzielność ekonomiczną mają miasto stołeczne Warszawa i miasta na prawach powiatu, czyli 66 największych miast w Polsce. Te miasta miały największy udział dochodów własnych w swoich dochodach: Warszawa 77%, a miasta na prawach powiatu – 60%. Przypomnę, że te udziały, przy średniej wynoszącej 52%, są relatywnie wysokie.

Zupełnie inna struktura dochodów widoczna jest w budżetach województw, ze względu na realizowane zadania i budżety powiatów. Jeśli chodzi o budżety województw, to dominowały w nich dotacje celowe. Stanowiły one w województwach prawie 47% dochodów, a w powiatach 24%. Subwencja ogólna zaś miała największy wpływ na budżety powiatów: prawie 43% ogółu dochodów w powiatach to subwencje.

Jeśli chodzi o pozostałe kwestie, to oczywiście regułą jest to, że główną część zadań samorządowych, biorąc pod uwagę globalną kwotę wydatków, realizują gminy i miasta na prawach powiatu. Udział dochodów i wydatków gmin oraz miast na prawach powiatu w łącznej kwocie zrealizowanej przez samorząd budżetów stanowi ponad 72% ogółu, z czego 44% wykonuje ponad 2 tysiące 400 gmin i 28% – 66 miast na prawach powiatu. Analiza wielkości budżetowych wykonanych przez miasta na prawach powiatu pokazuje potencjał tych samorządów. Największy udział dochodów bieżących w dochodach ogółem miały miasta na prawach powiatu województwa lubuskiego – 94,7%, w tym Gorzów Wielkopolski – 95,7%, Zielona Góra – 93,8%, a najniższy miasta województwa warmińsko-mazurskiego – Elbląg czy też Olsztyn.

Teraz przejdę już do wydatków.

Wydatki, które zrealizowały samorządy w 2015 r., przekroczyły poziom 196,4 miliarda zł, a w 2014 r. były to wydatki o 400 milionów wyższe, ale biorąc pod uwagę



deflację, można powiedzieć, że wydatki te były na poziomie analogicznym jak w roku poprzednim. Wystąpiły niewielkie zmiany w strukturze wydatków. Wydatki bieżące, tak jak poprzednio, stanowiły ponad 80% ogółu wydatków, a wydatki majątkowe niecałe 20%, w tym inwestycyjne 19%. Zmniejszyły się wydatki na obsługę długu, stanowiły one 83% wykonania poprzedniego roku. Wydatki bieżące wyniosły prawie 158 miliardów zł i w porównaniu z 2014 r. były wyższe o prawie 2,5 miliarda zł, a wydatki majątkowe wyniosły niecałe 39 miliardów i były niższe o prawie 3 miliardy od tych, które zostały wykonane w roku 2014.

W województwach samorządowych 43% wydatków przeznaczono na zadania inwestycyjne, a w pozostałych typach jednostek na te zadania przeznaczano tylko do 20% wydatków, czyli też widać dużą różnicę w strukturze wydatków w zależności od rodzaju samorządu. Najwyższy udział w wydatkach, tak jak w poprzednich latach, mają wynagrodzenia i pochodne, które stanowią ok. 36% ogółu wydatków, a w powiatach ten wskaźnik jest dużo wyższy i waha się w granicach 52%. W 3/4 samorządów udział wydatków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych jest wyższy od średniej wynoszącej 35,9% i wynosi on 36%, ale jest kilka jednostek, w których wynagrodzenia i pochodne stanowią powyżej 65% ogółu wydatków. Nietypową strukturę dochodów i wydatków w 2015 r. miało samorządowe województwo podlaskie, w którym dochody majątkowe, głównie z tytułu dotacji celowej na inwestycje, stanowiły ponad 56% ogółu dochodów, a wydatki inwestycyjne osiągnęły poziom 64%. Czyli tutaj widać wyraźnie, jakie zadania to województwo realizowało.

Jeśli chodzi o kierunki wydatkowania, to – podobnie jak w poprzednich latach – ponad 30% wydatków dotyczyło oświaty i wychowania, prawie 17% dotyczyło ogółem transportu i łączności, przy czym w województwach było to prawie 41%. Inne kierunki wydatkowania. Pomoc społeczna – 13%, administracja publiczna średnio 9%, ale w powiatach ponad 11%, gospodarka komunalna, ochrona środowiska – 7%. I na tej podstawie można stwierdzić, że główne kierunki inwestowania nie zmieniły się od lat. W 2015 r. wydatki na budowę, modernizację dróg stanowiły prawie 46% wydatków inwestycyjnych, przy czym 35%, czyli prawie 1/3 inwestycji była realizowana przez miasta na prawach powiatu. Kolejny obszar inwestycji to gospodarka komunalna, ochrona środowiska – 12%.

Interesująca jest również struktura wydatków miast na prawach powiatu. Średnio wydatki bieżące miast na prawach powiatu stanowiły 80% wydatków, a wynagrodzenia i pochodne prawie 35% i wzrosły średnio o 4% w stosunku do poprzedniego roku. Znacznie wyższy od średniej był udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w tych miastach na prawach powiatu, które miały relatywnie najniższe wydatki majątkowe. Przykładowo w Ostrołęce – 53,4%, w Chełmie – 51,9%, Białą Podlaską i Leszno. W miastach, w których wydatki majątkowe były relatywnie wysokie, udział wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach był niski. Przykładowo: Wałbrzych – niecałe 23%, Gliwice – 24%, Łódź – 28%, Szczecin – 28%.

Największy wzrost wydatków majątkowych w grupie miast na prawach powiatu wystąpił w Olsztynie: poziom wydatków był tam prawie 3-krotnie wyższy, w Poznaniu

2,5-krotnie wyższy, w Siedlcach prawie 3-krotnie wyższy. Duży spadek zaś wystąpił w Dąbrowie Górniczej, Tarnobrzegu. Oczywiście, to są dane za rok, a należałoby je porównywać na przestrzeni kilku lat, bo być może te wyniki wiązały się z terminem realizacji poszczególnych etapów zadań.

Jeśli chodzi o relacje z art. 242, 243, to w 2015 r. niewielka liczba jednostek samorządu nie spełniała relacji z art. 242. To jest ta relacja, która dotyczy finansowania wydatków bieżących i z której wynika, że źródłem finansowania wydatków bieżących mogą być wyłącznie dochody bieżące, wolne środki oraz nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych. Tylko w 46 samorządach wydatki bieżące były wyższe od dochodów bieżących, ale w 34 było to dopuszczane przepisami prawa, czyli źródła finansowania były zgodne z przepisami ustawy. Tylko w 12 samorządach nie zachowano relacji z art. 242, przede wszystkim z powodu konieczności zapłaty odszkodowań czy też niższego niż planowane wykonania dochodów bieżących, konieczności zapłaty zobowiązań wymagalnych z poprzednich lat.

Poziom spłaty zadłużenia oraz wydatki na obsługę długu określa art. 243 tzw. indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia. Planowane na koniec września 2015 r. wielkości budżetowe oraz ich wykonanie w 2015 r. miały wpływ na poziom indywidualnego dla każdej jst limitu spłaty zobowiązań w kolejnych latach. I w tej kwestii, tak jak w poprzednich latach, stwierdzono, że wykonanie budżetu na koniec 2015 r. było korzystniejsze niż to, które planowano na koniec trzech kwartałów, i w 16% jednostek samorządu umożliwiło poprawienie tej relacji. Około 80% osiąga wchodzący do średniej wskaźnik jednoroczny na poziomie wyższym niż planowany na koniec trzech kwartałów.

W projektach wieloletnich prognoz, które były założone na 2015 r., tylko 17 jednostek przewidywało, że nie zachowa tych relacji. W co najmniej 2 latach prognozy to już tylko 5 jednostek.

Jeśli chodzi o poziom spełnienia relacji, to regionalne izby badają też stopień zachowania, czyli porównują, jaka jest różnica pomiędzy rocznym wskaźnikiem a średnią arytmetyczną, bo istnieje ryzyko przekroczenia tej relacji. Już kończę, oczywiście. I tu można powiedzieć, że większość jednostek ulokowało się na bezpiecznym poziomie.

W takim razie dziękuję.

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, że nie będziemy mieć dużo czasu na dyskusję, bo chyba o godzinie 16.00 jest kolejne posiedzenie. Ale skoro panowie się zgłaszają, to 2 bardzo króciutkie pytania.  
(*Senator Arkadiusz Grabowski: Ja bym chciał...*)

To pan Grabowski, żeby nie zanegował później, że było źle prowadzone posiedzenie.

### **Senator Arkadiusz Grabowski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

(*Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk: Jedno pytanie.*)

Ja mam krótkie pytanie o charakterze bardzo ogólnym. Słuchałem tego wszystkiego, co panie tutaj przedstawiały w swoim sprawozdaniu. Miałem w sumie kilka pytań, ale takie najbardziej istotne z mojego punktu widzenia jest pytanie dotyczące powiatów. Wskazywały panie sytuacje gmin, związków gmin, powiatów. Ja zwróciłem uwagę na to, że dotacje celowe w przypadku powiatów, to jest 23%, a subwencje ponad 40%, co daje w sumie sześćdziesiąt kilka procent, prawie siedemdziesiąt. Z drugiej strony zaś 52% wydatków majątkowych w powiatach to są wynagrodzenia. Chciałbym, żebyście panie krótko oceniły sytuację bieżącą powiatów w odniesieniu do zdecydowanie lepszej sytuacji gmin, w kilku zdaniach dosłownie, bo naprawdę mamy mało czasu. Wiadomo, że powiaty nie są wyposażone w majątek, a poza tym mają niższe dochody własne. I teraz mam pytanie, jako były samorządowiec, radny powiatowy: jakie perspektywy rysują się przed powiatami? Słyszę wszem wobec, w okolicznych powiatach, że sytuacja powiatów jest trudna, bardzo trudna, a już sytuacja gmin niekoniecznie. I tu nie chodzi o sposób zarządzania tymi powiatami, tylko o to, czym one dysponują i co są w stanie uzyskać za pomocą posiadanych zasobów. Chciałbym usłyszeć kilka słów na temat tego, jakie perspektywy widzicie, co trzeba zrobić z punktu widzenia RIO, w co wyposażać powiaty, żeby one były w stanie podołać zadaniom nakładanym na nie przez ustawę o samorządzie powiatowym. Dziękuję.

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.  
Proszę o odpowiedź.

### **Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:**

Oczywiście, sprawozdanie przedstawia szczegółowe dane dotyczące struktury dochodów i wydatków i to ma związek z zadaniami, jakie realizują powiaty, i z tym, jak ustawa o dochodach je wyposaża. Oczywiście, sytuację finansową powiatów można oglądać przez różne pryzmaty, bo można również brać pod uwagę ryzyko w tych powiatach, które mają jeszcze SP ZOZ i to zadłużenie muszą w razie potrzeby pokrywać. Ja myślę, że jedyny wniosek, jaki się nasuwa, jest taki: gdyby zwiększyła się dochodowość powiatów, to one mogłyby bez żadnego problemu realizować zadania. Oczywiście są powiaty, które mają korzystniejszą strukturę, ale to są te powiaty, które podjęły już działania dotyczące racjonalizacji sieci szkół, bo przyczyn trudności jest wiele, z jednej strony rozproszone szkolnictwo ponadgimnazjalne, z drugiej też konieczność dofinansowywania czy pokrywania straty SP ZOZ. Struktura mówi zaś, że więcej pieniędzy jest przeznaczanych na konkretne zadania, tak że tej samodzielności pod kątem generowania własnych dochodów powiaty systemowo po prostu nie mają.

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.

To teraz pan Mróz i później pan senator Florek. I bardzo bym prosił o krótkie i konkretne pytania.

### **Senator Krzysztof Mróz:**

Panie Przewodniczący, ja uważam, że warto poświęcić troszeczkę czasu na funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych, gdyż one kontrolują gigantyczne pieniądze. Szanowni Państwo, proszę tego nie odbierać personalnie, ale ja nie ukrywam, że mam bardzo krytyczny stosunek do funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w obecnym kształcie. O ile wiem, w ministerstwie spraw wewnętrznych trwają prace nad zmianą ustawy w tym zakresie. Budzi wątpliwości choćby wybór prezesów regionalnych izb obrachunkowych, który jest bardzo zamknięty. Mam nadzieję, że ministerstwo jak najszybciej dokona w tym zakresie bardzo istotnych zmian w przepisach prawa.

Mam do pań 3 pytania. Zanim zadam pierwsze pytanie przyznam, że sam przez wiele lat byłem radnym miasta Jeleniej Góry, więc mam jakieś doświadczenie samorządowe, także poprzez materiały pisane, opinie w tym wypadku akurat Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Pierwsze moje pytanie... Dzisiaj regionalne izby obrachunkowe nie kontrolują albo kontrolują w bardzo niewielkim zakresie jednostki samorządu terytorialnego, jeśli chodzi o prawidłowość wydatków w zakresie gospodarności, i to tylko w pewnym obszarze wydatków. Czy panie uważają, jako reprezentantki regionalnych izb obrachunkowych, że należy dokonać zmian przepisów prawa w tym zakresie? To jest moje pierwsze pytanie.

Drugie pytanie. Szanowni Państwo, z różnych przyczyn wiele samorządów zadłuża się w parabankach, no a oprocentowanie tych kredytów i nie tylko oprocentowanie, ale i ogólne warunki ich spłaty są bardzo niekorzystne dla samorządów. Tu można podać różne przykłady, o czym kolega tutaj częściowo mówił, np. szpitale, ale nie tylko. Jaka jest skuteczność działań regionalnych izb obrachunkowych, jeśli chodzi o zapobieganie tego typu sytuacjom? Szczególnie małe samorządy, ale także i powiaty, wpadają w pewien korkociąg zadłużenia. Łatwo im zaciągać te zobowiązania, ale później, że tak powiem, mieszkańcy jako wspólnota płacą i płaczą często, no bo brakuje pieniędzy na inne sprawy. W jaki w jaki sposób to kontrolujecie? Czy brakuje instrumentów prawnych? Jeżeli tak, to jakich instrumentów prawnych państwu brakuje, aby hamować proces zadłużania się w parabankach?

I trzecia, już ostatnia sprawa, jest jakby szczegółowa. Podejrzewam, że będzie państwu ciężko odpowiedzieć na pytanie, ponieważ w regionalnych izbach obrachunkowych nie ma struktury nadrzędnej. Te wszystkie izby działają na zasadzie bytów autonomicznych połączonych radą, która nie ma żadnych kompetencji. Ja nie chcę wnikać, bo nie znam faktów, tylko opieram się jedynie na doniesieniach medialnych, ale podobno przedstawiciele jednego z parabanków, który został opisany przez tygodnik „Wprost”, kontaktują się z przedstawicielami regionalnych izb obra-

chunkowych, przedstawiają swoje oferty. Ponoć niektórzy prezesi izb biorą udział w szkoleniach, które są współfinansowane przez parabanki. To opisał tygodnik „Wprost”. Mam pytanie: Czy to jest prawda? A jeżeli to jest nieprawda, to czy ktoś z regionalnych izb obrachunkowych podał za ten artykuł tygodnik „Wprost” do sądu? Bo gdyby było prawdą, że prezesi regionalnych izb obrachunkowych kontaktują się z parabankami, no to chyba niedobrze by było, bynajmniej taka jest moja ocena. Dziękuję.

**Zastępca Przewodniczącego  
Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.

Jeszcze pan senator Florek, tak żeby już ewentualnie wyczerpać wszystkie pytania.

**Senator Piotr Florek:**

To ja spróbuję w takim razie bardzo krótko. Jako praktyk chcę powiedzieć, że chwałę sobie współpracę z regionalną izbą obrachunkową, a kontaktowałem się z jej pracownikami wiele, wiele razy. Myślę, że to jest jasne, czym zajmuje się organ wojewody, czym zajmuje się RIO, i ta współpraca moim zdaniem układała się bardzo dobrze. Mnie zaciekała sprawa dochodów i wydatków. Panie mówiły, że to jest taki wyjątkowy rok, bo odnotowano 2,6 miliarda nadwyżki, co nigdy się nie zdarzyło, ale myślę, że wiemy, skąd ta nadwyżka, i nie będę wyjaśniał jej przyczyny. Jeśli chodzi o pozyskanie środków unijnych, to jest to przed nami. Miałbym tylko takie pytanie do pani prezes Grażyny Wróblewskiej: czy te wszystkie informacje, które pani przekazywała, bo ja rozumiem, że to 440 z drugiej strony sprawozdania... Chodzi mi o to, czy na przestrzeni lat wśród tych wskaźników, które pani podawała, jest jakiś wskaźnik wyraźnie odbiegający? Tak jak w przypadku dużej różnicy między dochodami i wydatkami. Czy jest taki wskaźnik? Mówiła pani, że jeżeli chodzi o uchwały, to bez naruszania było chyba 97,1%, no to mniej więcej tak samo jak jest w województwie... Czy jest taki wskaźnik, który odbiega od tych wskaźników z przestrzeni ostatnich kilku lat? Czy jest coś takiego wyjątkowego, na co powinniśmy zwrócić uwagę, oprócz tego, co pani powiedziała, czyli oprócz nadwyżki, która rzeczywiście jest wyjątkowa? Dziękuję.

**Zastępca Przewodniczącego  
Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.

I proszę bardzo o odpowiedź.

**Przewodnicząca Krajowej Rady  
Regionalnych Izb Obrachunkowych  
Grażyna Wróblewska:**

Ja odpowiem na pytania pana senatora Mroza.

Faktycznie, w przygotowaniu jest zmiana ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Ten projekt jest na takim etapie, że nie trafił jeszcze na posiedzenie Komitetu Rady Ministrów. My na etapie tego projektu, kiedy on się

pojawił 13 lipca, wyrażaliśmy swoje stanowisko i projekt zmiany wyszedł na dobrą sprawę z naszej inicjatywy, ponieważ my, patrząc na to zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego, zaproponowaliśmy, aby regionalne izby obrachunkowe zostały wyposażone w możliwość kontroli według kryterium gospodarności w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. W toku debat na posiedzeniu komisji wspólnej i na podstawie opinii wyrażanej przez korporacje samorządowe to zostało niestety, że tak powiem, zmienione. Ten projekt zmiany ustawy w tym konkretnym zakresie się nie ostał. Faktycznie zaś wśród propozycji jest zmiana dotycząca konkursów i to jest właściwie jedyne, co w tej chwili dominuje w projekcie zmiany, bo te konkretne propozycje, które zostały zgłoszone, dotyczące gospodarności w zakresie zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, w wyniku presji organizacji samorządowych po prostu się nie ostały. W projekcie z 30 września, jak mieliśmy okazję się przekonać, tego zapisu po prostu nie ma. Tak że, jeżeli chodzi o możliwość kontrolowania spółek, to na kondycję np. powiatów będzie wpływał nie tylko dług SP ZOZ, ale też dług spółek komunalnych, szczególnie w momencie upadłości spółki komunalnej, bo wtedy zobowiązania tej spółki ponosi podmiot tworzący. Tak że to nie jest tak, że my nie widzimy potrzeby rozszerzenia kompetencji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych, zabiegaliśmy o to. Jak to zostanie w ostatecznym kształcie przyjęte, czy w ogóle wróci ta inicjatywa, zobaczymy.

Jeżeli chodzi o kwestie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w parabankach, to chcę powiedzieć, że w momencie, kiedy wszedł ten indywidualny wskaźnik zadłużenia i problematyka zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego stała się bardzo ważną sprawą, regionalne izby zostały natychmiast poddane kontroli. 8 wybranych przez NIK regionalnych izb obrachunkowych zostało skontrolowanych pod kątem tego, w jaki sposób zapobiegały one nadmiernemu zadłużaniu jednostek samorządu terytorialnego. W swoim raporcie Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła wprost, co było przedmiotem debaty także na posiedzeniu komisji, że regionalne izby obrachunkowe skutecznie, adekwatnie do posiadanych możliwości, zapobiegały zadłużeniu czy kontrolowały poziom zadłużenia. Jedyne wyjątek, który został wskazany, dotyczył województwa zachodnio-pomorskiego, gdzie w zadłużenie w instytucjach parabankowych i związane z tym tarapaty popadła największa liczba jednostek.

Kontynuując ten temat, przypomnę, że także regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły dwie kontrole koordynowane w zakresie zadłużenia. Kontrola obejmująca okres od 2011 r. do roku 2013 była kontynuowana w 2014 r. Efektem tych kontroli był raport dotyczący instrumentów pozafinansowych, z których korzystają jednostki samorządu terytorialnego, zadłużając się w parabankach. Po tej kontroli wskazywaliśmy wnioski i występowaliśmy z wnioskami de lege ferenda oraz wprost do ministra finansów o to, aby sprawozdawczością budżetową były objęte również te inne instrumenty finansowe. Takie dokumenty były składane. Ministerstwo Finansów, nie dalej jak tydzień temu, na posiedzeniu komisji kontroli państwowej zdecydowało, że sprawozdanie w zakresie tytułów dłużnych operacji finansowych nie wymaga zmiany. Tymczasem minister

finansów zapowiada, że prowadzone są prace. My mówimy, że trzeba to pokazać, choć w danych uzupełniających nie każda jednostka przedstawi prawdę.

Zidentyfikowaliśmy 38 jednostek zadłużonych w parabankach w 2015 r. Na półrocze tego roku było ich 35, ale kwota, na którą jednostki są zadłużone w tych parabankach, wynosi 237 milionów zł plus koszty obsługi. Oczywiście, są one znacznie wyższe niż koszty zaciągnięcia długu w instytucji, jaką jest bank, czy emisja obligacji. Tak że wielkość tych jednostek i skala zadłużenia nie jest, że tak powiem, postępująca. Wręcz przeciwnie – wskazuje na tendencję malejącą. I tak jak powiedziałam, występowałam do ministerstwa finansów, bo nie możemy opierać się na danych wynikających z ankiet. My możemy to sprawozdanie odczytać, ale oprócz tego ministerstwo finansów wymaga od nas czy zwraca się do nas z prośbą o przeprowadzenie w jednostkach samorządu terytorialnego ankiet, z których wynikałyby dane typu: ile jednostek się zadłuża i w jakich instytucjach parbankowych one się zadłużają.

Prawdą zaś jest to, co pan senator powiedział, że we „Wprost”, został zamieszczony taki artykuł, ale pojawiły się także inne artykuły. I tutaj na interpelację poselską przygotowywałam dwukrotnie odpowiedź dla ówczesnego ministra administracji i cyfryzacji, a także dla ministra spraw wewnętrznych. Kiedy zbierałam dane od wszystkich izb, a tylko takie mam możliwości, bo tak jak pan senator słusznie zauważył, nie ma jakiejś instytucji nadzorczej, prezesi informowali o tym, czy w ogóle takie działania były podjęte. To są jednak na tyle niesprawdzone informacje, że nie sądzę, żeby którykolwiek z prezesów włączył się w proces namawiania samorządów do korzystania z tych instrumentów. Bo trudno nawet zaprzeczyć temu, że kiedy jest prowadzone szkolenie czy kiedy odbywa się jakiegokolwiek spotkanie lub trwają konferencje samorządowe, nie ma wśród uczestników przedstawicieli parabanku. Nie zostało stwierdzone o tym wprost, żeby któryś z prezesów zapraszał na szkolenia skarbników lub inne organizowane szkolenia przedstawicieli parabanków, którzy by, że tak powiem, przedstawiali te swoje oferty itd.

Tak że tutaj nie jest mi to wiadome, zresztą tu pani prezes izby wrocławskiej uzupełni i będzie mogła się odnieść. Ale zanim oddam głos, to jeszcze była jedna sprawa... Aha, to było właśnie to trzecie pytanie dotyczące tego, czy skierowano sprawę do sądu, ale to już tutaj pani powie, tak?

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo, bo jest troszeczkę problem. To może tak dosłownie w 2 zdaniach, dlatego że komisje tam akurat czekają...

*(Głos z sali: Tak, drepczą, tak.)*

Tak, i z ministerstwa akurat też.

### **Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:**

Ja chciałabym dodać, że nie tylko w izbie wrocławskiej, ale w kilku izbach w Polsce odbyło się spotkanie z przedstawicielem jednego z parabanków na jego wyraźną

prośbę. W przypadku izby wrocławskiej było to spotkanie, w którym udział wzięli członkowie kolegium. Podczas tego spotkania przedstawiciel parabanku przedstawił swoje projekty, a izba przedstawiła reguły postępowania, wskazując na przepisy ustawy, z których wynika, w jakich sytuacjach i na jakich zasadach jednostki samorządu mogą zaciągać zobowiązania finansowe. Tak że na pewno to spotkanie nie miało charakteru ani współpracy, ani też szkolenia jednej czy drugiej strony.

Jeżeli zaś chodzi o moje osobiste kontakty z przedstawicielami parabanków, to poza tym jednym spotkaniem, które odbyło się w siedzibie izby i, tak jak mówię, z udziałem członków kolegium, to były to spotkania przypadkowe, gdy w tych samych konferencjach czy kongresach, na których ja reprezentowałam Krajową Radę, brali udział przedstawiciele tych parabanków. Z kolei spotkanie opisane w artykule „Wprost”, to była konferencja, na której ja przedstawiłam kwestie związane ze wskaźnikami zadłużenia, zwracając szczególną uwagę właśnie na obowiązujące relacje. Zaraz po swoim wystąpieniu, które było bardzo krótkie, wyszłam i dopiero potem dowiedziałam się, że było to również spotkanie, w którym brał udział przedstawiciel parabanku. I o tym bardzo szczegółowo w odpowiedzi do Krajowej Rady podałam. Tak że nie czuję się tutaj w żaden sposób winna ani też nie brałam żadnego udziału w żadnych szkoleniach, naradach czy wsparciach.

### **Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:**

Nie, proszę państwa, ja zdaję sobie sprawę z tego, że dyskusja trwałaby przypuszczalnie jeszcze z godzinę...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę bardzo.

### **Senator Krzysztof Mróz:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja nawet nie wiedziałem, że pani była tą opisaną osobą.

*(Głos z sali: To akurat.)*

*(Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus: Wiem, dlatego mówię, dlatego się odnoszę.)*

Dopiero teraz z pani odpowiedzi... Ja nikomu nic nie zarzucałem, ale uważam, że artykuł był bardzo, powiedziałbym, jednoznaczny, więc dlatego się zapytałem, czy to jest prawda, nie wiedząc, że pani jest... Zapytałem, bo tak jak powiedziałam, mam kontakty z regionalną izbą obrachunkową, generalnie papierowe, nie osobiste. W artykule pojawiła się nie tylko kwestia izby wrocławskiej, ale też kwestia ogólnych kontaktów izb z parabankami. Nie wiem, w jakim celu parabank ma się spotykać z przedstawicielami urzędu, który kontroluje samorządy, a te parabanki to robią, abstrahując od Wrocławia. No, jest generalna zasada: ktoś, kto udziela pożyczek, nie powinien...

*(Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus: Te artykuły to były bardzo... Ja, tak jak mówię, przygotowałam odpowiedź.)*

...się spotykać z przedstawicielami organu, bo państwo jesteście...

*(Zastępca Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus: Ja przygotowywałam, jak powiedziałam, wyjaśnienia.)*

...organem, tak?

To jest tylko kwestia takiego wyjaśnienia. Bo kiedy pojawiają się gdzieś jakieś nieprawdziwe informacje, wtedy się idzie do sądu, tak? Kropka. Tylko tyle.

**Zastępca Przewodniczącego  
Andrzej Pająk:**

Dziękuję bardzo.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę państwa, ze względu na to, że już powinno się zacząć kolejne posiedzenie, jest taka propozycja na następny rok, aby przygotować na ten temat kolejne posiedzenie i już tak, żeby do dyspozycji były przynajmniej 3 godziny.

Szanowni Państwo, informuję, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej przyjmuje sprawozdanie z działalności regionalnej izby obrachunkowej i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r. oraz przyjmuje te dwie informacje, które dotyczą kontroli dochodów z mienia z umów cywilnoprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz inwentaryzacji składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego za lata 2011–2014.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 19)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii