

Uchwała nr 29/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 marca 2022 r.

**w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli,
Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za rok 2021**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 i z 2021 r. poz. 1927), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

przyjmuje

sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli, Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za rok 2021, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

Sprawozdanie

z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli,
Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
za rok 2021

Ramowy plan pracy wraz z planem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (zwanej dalej Izbą) na rok 2021 Kolegium Izby przyjęło uchwałą nr 132/2020 z dnia 16 grudnia 2020 roku. Niniejsze sprawozdanie z jego wykonania, opracowane zgodnie z dyspozycją § 5 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. Nr 167, poz. 1747), Kolegium Izby przyjmuje zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 i z 2021 r. poz. 1927) — zwanej dalej ustawą o r.i.o.

I. Zadania w zakresie nadzoru

1. Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o.

Zakres działalności nadzorczej Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w 2021 r., zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o., obejmował uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy 196 jednostek samorządu terytorialnego, 12 związków międzygminnych, 1 związku powiatowo-gminnego i 1 związku powiatów, w sprawie:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu,
- podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami,
- absolutorium,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian,

oraz ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego — w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez jej organ stanowiący (art. 11 ust. 2 ustawy o r.i.o.) lub w przypadku niezachowania przez jednostkę (art. 11 ust. 2a ustawy o r.i.o.) zasad określonych w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

W 2021 r. Kolegium Izby w toku 26 posiedzeń zbadało **10 900 uchwał i zarządzeń** podjętych przez organy nadzorowanych jednostek (o 327 mniej niż w 2020 r. i o 370 mniej niż w 2019 r.), z tego 6216 (57,0%) stanowiły uchwały podjęte przez organy stanowiące, a 4684 (43,0%) — uchwały i zarządzenia podjęte i wydane przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego — dalej „JST”.

Dla porównania — w 2020 r. zbadano 11 227 (w 2019 r. — 11 270) uchwał i zarządzeń, z których 6057 (53,9%) stanowiły podjęte przez organy stanowiące, a 5170 (46,1%) podjęte i wydane przez organy wykonawcze JST.

Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	Liczba jednostek		Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń						Dynamika (%)	
	2021	%	2019	%	2020	%	2021	%	6:4	8:6
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Razem, z tego:	210	100,0	11 270	100,00	11 227	100,00	10 900	100,00	99,62	97,11
Zespół Wrocław	75	35,7	4 179	37,08	4185	37,33	4064	37,28	100,29	96,97
ZZ Jelenia Góra	49	23,3	2 379	21,11	2345	20,89	2301	21,12	98,57	98,12
ZZ Legnica	46	21,9	2 542	22,56	2496	22,20	2403	22,04	98,27	96,27
ZZ Wałbrzych	40	19,1	2 170	19,25	2201	19,63	2132	19,56	101,57	96,86

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów JST w 2021 r. wskazują na zwiększenie liczby zbadanych uchwał organów stanowiących (o 159, tj. o 3,1% więcej niż w 2020 r.) i zmniejszenie liczby uchwał i zarządzeń organów wykonawczych JST (o 486, tj. o 3,1% mniej niż w 2020 r.). Zmiany te w dużej mierze są związane z sytuacją epidemiologiczną kraju w 2021 roku.

Do zespołu w siedzibie Izby (według liczby zbadanych przez Kolegium w 2021 r.) przekazano 4064 uchwały i zarządzenia organów JST (o 121 mniej niż w 2020 r.), a do Zespołów Zamiejscowych Izby (ZZ) przekazano łącznie 6836 uchwał i zarządzeń (o 206 mniej niż w 2020 r.), z tego do ZZ w Jeleniej Górze przekazano o 44 mniej, do ZZ w Legnicy o 93 mniej, a do ZZ w Wałbrzychu o 69 mniej niż w 2020 roku.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w latach 2019–2021

Wyniki badania nadzorczego	Liczba uchwał i zarządzeń			Struktura (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, z tego:	11 270	11 227	10 900	100,00	100,00	100,00
1) bez naruszenia prawa	11 039	11 076	10 785	97,95	98,66	98,94
2) z naruszeniem prawa, z tego:	231	151	115	2,05	1,34	1,06
a) z nieistotnym naruszeniem	112	49	75	0,99	0,44	0,69
b) wszczęte postępowanie umorzono	10	10	4	0,09	0,09	0,03
c) uznano za nieważne, z tego:	91	83	34	0,81	0,74	0,31
– w części	35	45	7	0,31	0,40	0,06
– w całości	56	38	27	0,50	0,34	0,25
d) niezgodność z prawem	18	9	2	0,16	0,08	0,02

Za podjęte (wydane) bez naruszenia prawa Kolegium Izby uznało 10 785 spośród 10 900 zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń organów JST, co stanowiło 98,94% zbadanych (w 2020 r. za podjęte bez naruszenia prawa uznano 98,66% zbadanych).

W odniesieniu do 115 uchwał i zarządzeń (1,06% zbadanych w 2021 r.) stwierdzono ich podjęcie, odpowiednio wydanie, z naruszeniem prawa (w 2020 r. dotyczyło 1,34% zbadanych), z tego:

- 1) 75 uchwał i zarządzeń (0,69% zbadanych) — uznano za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, wśród nich 47 uchwał i zarządzeń w sprawie budżetu i jego zmiany oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, 20 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, w tym 17 dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi (w 2020 r. dotyczyło 0,44% zbadanych),
- 2) w 4 przypadkach wszczęte postępowanie w sprawie uznania zmiany uchwały budżetowej organu stanowiącego JST za nieważną — umorzono, wobec usunięcia nieprawidłowości przez wezwane organy (w 2020 r. umorzono 10 postępowań),
- 3) 34 uchwały i zarządzenia uznano za podjęte z istotnym naruszeniem prawa i orzeczono ich nieważność (w 2020 r. dotyczyło 83 uchwał i zarządzeń), z tego:
 - 7 uchwał i zarządzeń (w tym 2 dotyczące podatków i opłat lokalnych i 3 dotyczące trybu udzielania dotacji) uznano za nieważne w części, co stanowiło 0,06% zbadanych (w 2020 r. dotyczyło 45 uchwał i zarządzeń),
 - 27 uchwał i zarządzeń (w tym 5 dotyczących trybu udzielania dotacji, 7 dotyczących wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, 4 dotyczące podatków i opłat lokalnych) uznano za nieważne w całości, co stanowiło 0,25% zbadanych (w 2020 r. dotyczyło 38 uchwał),

- 4) w 2 przypadkach stwierdzono niezgodność z prawem — 1 uchwały i 1 zarządzenia w sprawie zmiany budżetu na rok 2020 — bez orzekania ich nieważności, wobec utraty mocy obowiązującej uchwały budżetowej z dniem 31 grudnia 2020 r. (w 2020 r. dotyczyło 2 uchwał i 7 zarządzeń).

Wyniki badania nadzorczego w 2021 r. wskazują na niewielki wzrost udziału uchwał i zarządzeń organów JST uznanych przez Kolegium Izby za podjęte bez naruszenia prawa (wzrost z 98,66% w 2020 r. do 98,94% w 2021 r.). Stwierdzenie przez Kolegium istotnego naruszenia prawa w 34 uchwałach i zarządzeniach organów JST, skutkujące orzeczeniem ich nieważności, dotyczyło 0,31% zbadanych i w stosunku do roku poprzedniego nieznacznie się obniżyło (w 2020 r. dotyczyło 0,74% zbadanych).

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń według kategorii jednostek

Wyszczególnienie	Liczba uchwał i zarządzeń		% 3:2	Wyniki badania nadzorczego w 2021 r.							
	2020	2021		bez naruszenia prawa	% 5:3	z istotnym naruszeniem prawa	nieważne			postępowanie umorzono	inne
							razem (9+10)	w części	w całości		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem, z tego:	11 227	10 900	97,1	10 785	98,9	75	34	7	27	4	2
– gminy	9 334	9 005	96,5	8 909	98,9	68	23	5	18	3	2
– powiaty	1 275	1 278	100,2	1 266	99,1	5	6	1	5	1	0
– miasta na prawach powiatu	322	350	108,7	347	98,1	1	2	0	2	0	0
– województwo samorządowe	153	128	83,7	126	99,2	0	2	1	1	0	0
– związki JST	143	139	97,2	137	98,6	1	1	0	1	0	0

Wyniki badania nadzorczego 10 900 uchwał i zarządzeń organów JST według kategorii jednostek wskazują, że spośród zbadanych w 2021 r.:

- 9005 uchwał i zarządzeń podjętych i wydanych przez organy 165 gmin — 8909 (98,9%) uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. — 98,5%),
- 1278 uchwał podjętych przez organy 26 powiatów — 1266 (99,1%) uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. — 99,8%),
- 350 uchwał i zarządzeń podjętych i wydanych przez organy 4 miast na prawach powiatu — 347 (98,1%) uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. — również 98,1%),
- 128 uchwał podjętych przez organy województwa samorządowego — 126 (99,2%) uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. — 100%),
- 139 uchwał 12 związków gmin, 1 związku powiatów i 1 związku powiatowo-gminnego — 137 (98,6%) uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. dotyczyło 99,3%).

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń JST w 2021 r. — według jednostek poszczególnych szczebli — wskazują, że uchwały i zarządzenia organów gmin stanowiły 82,61% zbadanych, a udział podjętych i wydanych bez naruszenia prawa przez organy tego szczebla stanowił 82,60% łącznej liczby uznanych przez Kolegium Izby za podjęte bez naruszenia prawa.

W 2021 r. odnotowano spadek liczby zbadanych uchwał i zarządzeń — o 327 (o 2,8%) mniej niż w 2020 r.

Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń według rodzaju spraw w latach 2019–2021

Zakres przedmiotowy uchwał i zarządzeń	2019		2020		2021		Dynamika % (6:4)
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem, z tego w sprawie:	11 270	100,00	11 227	100,00	10 900	100,00	97,1
a) procedury uchwalania budżetu i jego zmian	14	0,12	10	0,09	6	0,06	60,0
b) budżetu	207	1,84	211	1,88	208	1,90	98,6
c) zmiany budżetu	6 719	59,62	6696	59,64	6 428	58,97	96,0
d) wieloletniej prognozy finansowej	208	1,85	216	1,92	210	1,92	97,2
e) zmiany wieloletniej prognozy finansowej	1 527	13,55	1447	12,89	1 650	15,14	114,0
f) absolutorium	203	1,80	205	1,83	202	1,85	98,5
g) zaciągania zobowiązań oraz udzielania pożyczek	258	2,28	200	1,78	155	1,42	77,5
h) zasad i zakresu przyznawania dotacji	283	2,51	211	1,88	226	2,07	107,1
i) podatków i opłat lokalnych	930	8,25	1095	9,75	707	6,49	64,6
j) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji	3	0,03	10	0,09	9	0,08	90,0
k) pozostałe uchwały i zarządzenia	918	8,17	926	8,25	1099	10,08	118,7

Z liczby zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń organów JST według rodzaju spraw wynika m.in.:

- spadek liczby uchwał i zarządzeń organów JST w sprawie zmian budżetu (o 268 mniej) w stosunku do zbadanych w 2020 r.,
- wzrost liczby uchwał i zarządzeń w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej JST (o 203) w stosunku do zbadanych w 2020 r.,
- spadek liczby uchwał i zarządzeń organów JST w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu oraz udzielania pożyczek i poręczeń (o 45 mniej niż w 2020 r. i o 103 mniej niż w 2019 r.),
- wzrost liczby uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST (o 15 więcej niż w 2020 r.),
- spadek liczby uchwał rad gmin w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 352 mniej niż w 2020 r. i o 223 więcej niż w 2019 r.); w 2021 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbadano 257 uchwał rad (w 2020 r. 547 uchwały),
- różnica pomiędzy liczbą zbadanych uchwał w sprawie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej JST a liczbą nadzorowanych JST — w związku z terminem badania uchwał podejmowanych przed rozpoczęciem roku budżetowego, a także uznaniem uchwał za nieważne w całości, podejmowanych i badanych powtórnie.

Badaniu nadzorcemu poddano wszystkie przekazane do nadzoru Izby uchwały i zarządzenia, podjęte (wydane) przez organy dolnośląskich JST w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o., w tym uchwały w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podjęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 i 1648). W takim samym zakresie jak dotychczas, badaniem nadzorczym objęto uchwały i zarządzenia organów JST nienazwane wprost w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o. — dotyczące określenia ram prawnych gospodarowania środkami publicznymi, o których mowa w przepisach u.f.p. Wyniki badania tych aktów przedstawiono w grupie „pozostałe uchwały i zarządzenia”. Dotyczy to m.in. zbadanych w 2021 r. uchwał w sprawie:

- zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, o których mowa w art. 270 ust. 4 u.f.p.,
- zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, o których mowa w art. 266 ust. 2 u.f.p.,
- wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego wraz z planem finansowym tych wydatków, podejmowanych na podstawie art. 263 ust. 2 i 5 u.f.p.,
- przeznaczenia wydatków na wspólną realizację zadań oraz pomoc rzeczową lub finansową dla innych JST, o których mowa w art. 216 ust. 2 pkt 4 i 5 u.f.p.,
- wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek oświaty, podejmowanych na podstawie art. 223 ust. 2 u.f.p.,
- wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301),
- udzielenia dotacji na prace konserwatorskie (zabytki) na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710).

W 2021 r. Kolegium Izby — na podstawie art. 11 ust. 2a ustawy o r.i.o. i przy wystąpieniu przesłanek, o których mowa w art. 240b ust. 1 u.f.p. — dokonało ustalenia budżetu na rok 2021 w części dotkniętej nieważnością (Powiat Wałbrzyski i Powiat Zgorzelecki) — uchwały Kolegium nr 16/2021 z dnia 23 lutego i nr 69/2021 z dnia 10 grudnia 2021 r.

Do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego — stosownie do art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) — przekazano 16 rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium Izby w sprawie stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń podjętych przez organy JST w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o. kolejny raz potwierdziły, że podstawowy przedmiot badania Kolegium Izby stanowiły uchwały i zarządzenia w sprawie budżetu i jego zmian oraz w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej

zmian, których łącznie zbadano 8078 — 74,1% zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń organów JST (w latach 2020 i 2019 stanowiły odpowiednio 76,3 i 76,9% łącznej liczby zbadanych w tych latach).

Wyniki badania w 2021 r. legalności uchwał i zarządzeń podjętych przez organy JST według rodzaju spraw i kategorii jednostek przedstawiono w zestawieniach nr 1 i nr 2 załączonych do sprawozdania.

A. Procedura uchwalania budżetu i jego zmian (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadło 6 uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu i jego zmian — 5 uznało za podjęte bez naruszenia prawa, a 1 za podjętą z istotnym naruszeniem prawa i orzeczono jej nieważność w całości. Dla porównania — w 2020 r. zbadano 10 uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu i uznano wszystkie za podjęte bez naruszenia prawa.

B. Budżet (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadło 208 uchwał budżetowych podjętych przez organy stanowiące 195 JST i 12 związków; 3 uchwały podjęte na rok budżetowy 2021 zbadano w 2020 r., a 1 uchwałę podjętą na 2022 rok zbadano w 2021 r.

W badaniu nadzorczym 207 uchwał budżetowych JST na rok 2021 Kolegium Izby uznało:

- 1) 202 uchwały, tj. 97,6% zbadanych — za podjęte bez naruszenia prawa,
- 2) 3 uchwały — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co po zastosowaniu do 3 uchwał organów stanowiących JST postępowania, o którym mowa w art. 12 ustawy o r.i.o., stanowiło podstawę umorzenia wszczętego postępowania do 3 uchwał w sprawie budżetu — wobec usunięcia nieprawidłowości przez wezwane rady (Lubań w., Powiat Lubiński, Mietków), w sposób i terminie określonym przez Kolegium Izby,
- 3) 2 uchwały budżetowe, tj. 1% zbadanych — za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa.

Nieistotne naruszenia prawa, czyli nieprawidłowości nieskutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały, wskazane w odniesieniu do 2 uchwał budżetowych JST na rok 2021 (2 gmin) dotyczyły:

- braku wyodrębnienia dochodów i wydatków gminy związanych z gospodarką odpadami komunalnymi (Kamieniec Żąbkowicki),
- określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p., w kwocie wyższej niż wynikająca z kwoty planowanych przychodów zwrotnych (Krośnice).

Dla porównania — w 2020 r. Kolegium Izby zbadło 208 uchwał budżetowych, uznając 201 (96,6% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 3 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa (1,4% zbadanych) i 4 uchwały — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co po zastosowaniu do 4 uchwał organów stanowiących JST postępowania, o którym mowa w art. 12 ustawy o r.i.o., stanowiło podstawę umorzenia wszczętego postępowania do 4 uchwał w sprawie budżetu — wobec usunięcia nieprawidłowości przez wezwane rady gmin w sposób i terminie określonym przez Kolegium Izby.

C. Zmiany budżetu (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadało 6428 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany budżetu (o 268 mniej niż w 2020 r.), z tego 2046 uchwał organów stanowiących i 4382 uchwały i zarządzenia organów wykonawczych, uznając:

- 1) 6402 uchwały i zarządzenia — za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 99,6% zbadanych, w tym 5196 (99,6%) spośród 5218 podjętych przez organy gmin i 848 (99,5%) spośród 852 podjętych przez organy powiatów (w 2020 r. dotyczyło 6672 uchwał i zarządzeń, tj. 99,6% zbadanych),
- 2) 20 uchwał i zarządzeń — za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, co stanowiło 0,3% zbadanych (w 2020 r. dotyczyło 8 uchwał i zarządzeń, tj. 0,1% zbadanych),
- 3) 2 uchwały i zarządzenia w sprawie zmiany budżetu na rok 2020 — za niezgodne z prawem, bez orzekania ich nieważności w związku z utratą mocy obowiązującej uchwały budżetowej z dniem 31 grudnia 2020 r. — Sobótka i Legnickie Pole (w 2020 r. dotyczyło 9 uchwał),
- 4) 3 uchwały — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę stwierdzenia nieważności w części (Powiat Wałbrzyski) i nieważności w całości (Świebodzice i Powiat Zgorzelecki),
- 5) 1 uchwałę w sprawie umorzenia wszczętego postępowania — wobec usunięcia nieprawidłowości przez wezwaną radę gminy (Lubań) w sposób i terminie określonym przez Kolegium Izby,

Nieważność w części dotyczyła uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego w sprawie zmiany budżetu — uchwała Kolegium nr 16/2021 z dnia 23 lutego 2021 r. — wobec istotnego naruszenia art. 243 ust. 1 poprzez zwiększenie planowanych wydatków i przychodów budżetu z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.

Nieważność w całości dotyczyła:

- 1) zarządzenia Burmistrza Świebodzic w sprawie zmiany budżetu — uchwała Kolegium nr 56/2021 z dnia 22 września 2021 r. — wobec istotnego naruszenia art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372) w związku z art. 222 i art. 257 u.f.p.,
- 2) uchwały Rady Powiatu Zgorzeleckiego w sprawie zmiany budżetu — uchwała Kolegium nr 69/2021 z dnia 10 grudnia 2021 r. — wobec istotnego naruszenia art. 242 ust. 1 u.f.p., w związku z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400 i z 2021 r. poz. 1104 i 1901), wobec zaplanowania wydatków bieżących budżetu pomniejszych o wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w rozumieniu ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095), w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi, w wysokości przekraczającej planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.

Dla porównania — w 2020 r. stwierdzenie nieważności dotyczyło 1 uchwały w sprawie zmiany budżetu.

Kwalifikowane naruszenie prawa w uchwale Rady Gminy Lubań w sprawie zmiany budżetu na rok 2021 — wyeliminowane przez ten organ w sposób i terminie wskazanym przez Kolegium Izby — dotyczyło dokonania zmian w budżecie polegających na zaplanowaniu wydatków w budżecie Gminy w wysokościach niższych niż wynikają z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz braku określenia źródeł finansowania deficytu budżetu powstałego w następstwie zwiększenia planu wydatków — wbrew wymogom art. 212 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 211 ust. 1 u.f.p. — uchwała Kolegium o umorzeniu wszczętego postępowania nr 70/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.

Stwierdzone przez Kolegium Izby istotne naruszenia prawa w 1 uchwale i 1 zarządzeniu w sprawie zmiany budżetu na rok 2020, względem których odstąpiono od orzekania nieważności — wobec utraty mocy obowiązującej uchwały budżetowej z dniem 31 grudnia 2020 r. — dotyczyły:

- części uchwały Rady Miejskiej w Sobótce w sprawie zmiany budżetu gminy Sobótka na 2020 rok, w zakresie zwiększenia sumy rezerw celowych powyżej 5% planowanych wydatków budżetu, co stanowi istotne naruszenie art. 222 ust. 3 u.f.p. — uchwała Kolegium nr 10/2021 z dnia 4 lutego 2021 r.,
- części zarządzenia Wójta Gminy Legnickie Pole w sprawie zmian w budżecie gminy, wobec istotnego naruszenia art. 257 u.f.p. w związku z art. 15zo pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842, z późn. zm.) — uchwała Kolegium nr 21/2021 z dnia 23 marca 2021 r.

Nieistotne naruszenia prawa wskazane w 2021 r. w odniesieniu do 20 uchwał i zarządzeń w sprawie zmian budżetu JST na rok 2021 dotyczyły szczególności:

- niezachowania — wbrew wymogom art. 212 ust. 1 pkt 3 i 6 u.f.p. — obowiązku określenia kwoty planowanego deficytu budżetu i źródeł jego finansowania oraz limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, w tym wobec wadliwego wskazania źródeł finansowania deficytu lub ustalenia wyniku budżetu po zmianach (8 przypadków),
- niezachowania spójności danych określonych w części normatywnej uchwały z danymi przedstawionymi w załącznikach, w szczególności ujętych w planie wydatków i w zestawieniu planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu, o którym mowa w art. 214 pkt 1 u.f.p. oraz w załączniku zadań inwestycyjnych (7 przypadków),
- ponownego ustalenia limitu wysokości pożyczek udzielanych przez organ wykonawczy w trakcie roku budżetowego w wysokości niższej niż wartość już udzielonych pożyczek (1 przypadek),
- nieprecyzyjnego udzielenia upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie; sposób jego zredagowania powoduje, że nie jest możliwe dokonanie na jego podstawie jakichkolwiek zmian w planie dochodów i wydatków (1 przypadek),
- zwiększenia dochodów bieżących budżetu z tytułu niewykorzystanych w roku poprzednim środków na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, środki te są przychodem (zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p.) z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (1 przypadek),
- niewyodrębnienia (wbrew wymaganiom wynikającym z art. 215 u.f.p.) dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (2 przypadki).

Dla porównania — 2020 r. Kolegium Izby zbadało 6696 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany budżetu (o 23 mniej niż w 2019 r.), z tego 1855 uchwał organów stanowiących i 4841 uchwał i zarządzeń organów wykonawczych, z których 6672 (99,6% zbadanych) uznano za podjęte bez naruszenia prawa, 44 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a 1 za podjętą z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę stwierdzenia nieważności w części (Wądroże Wielkie), i 9 za podjęte niezgodnie z prawem, bez orzekania ich nieważności w związku z utratą mocy obowiązującej uchwały budżetowej z dniem 31 grudnia 2019 r.

D. Wieloletnia prognoza finansowa (art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadało 210 uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podjętych w trybie art. 230 ust. 6 u.f.p., w tym 1 uchwałę podjętą na 2022 roku. W przypadku jednej gminy (Malczyce) uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podejmowane dwukrotnie uznane zostały za nieważne w całości.

Dla porównania — w 2020 r. zbadano 216 uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W trzech przypadkach uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej była podjęta i zbadana w 2020 r. już na 2021 rok (Jedlina-Zdrój, Związek Gmin Ziemi Zgorzeleckiej i Związek Gmin „Kwisa”).

Badaniem nadzorczym w 2021 r. objęto uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST (lub jej zmiany) przekazane do Izby z zachowaniem wymogów art. 230 ust. 9 i art. 230b u.f.p., tj. w formie dokumentu elektronicznego, sporządzonego według wzoru określonego przez Ministra Finansów¹.

W badaniu legalności 209 uchwał organów stanowiących JST w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podjętych na 2021 rok — Kolegium Izby uznało:

- 1) 203 uchwał, tj. 96,7% zbadanych — za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. dotyczyło 96,7% zbadanych), w tym 160 uchwał spośród 164 podjętych przez rady gmin,
- 2) 4 uchwały, tj. 1,9% zbadanych — za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, w tym 3 podjęte przez rady gmin,
- 3) 2 uchwały — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę stwierdzenia ich nieważności w całości.

Stwierdzenie nieważności (dwukrotnie) dotyczyło uchwał Rady Gminy Malczyce — wobec istotnego naruszenia art. 226 u.f.p. z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych dochodów bieżących oraz zastosowanych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań — uchwała Kolegium nr 7/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r. i nr 38/2021 z dnia 21 maja 2021 r.

Nieistotne naruszenia prawa w 4 uchwałach JST w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczyły w 2021 r.:

- nieobjaśnienia — wbrew wymogom art. 226 ust. 2a u.f.p. — przyjętych wartości dla wszystkich lat objętych prognozą (Legnickie Pole, Powiat Oleśnicki),
- nieprawidłowego ustalenia kwoty długu, a zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p. prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (Kondratowice),
- braku podstaw do zastosowania wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 243 ust. 3b pkt 1 u.f.p., (Mietków).

E. Zmiany wieloletniej prognozy finansowej (art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadało 1650 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST (o 203 więcej niż w 2020 r. i o 123 więcej niż w 2019 r.), w tym 1342 uchwały organów stanowiących i 215 uchwał i zarządzeń organów wykonawczych, i uznało:

- 1) 1624 uchwały i zarządzenia, tj. 98,4% zbadanych — za podjęte bez naruszenia prawa, w tym 1321 (98,4%) spośród 1342 podjętych przez organy gmin i 211 (98,1%) spośród 215 podjętych przez organy powiatów (w 2020 r. dotyczyło 1438 uchwał i zarządzeń, odpowiednio 99,4% zbadanych),
- 2) 21 uchwał i zarządzeń, tj. 1,3% zbadanych (w 2020 r. dotyczyło 5 uchwał i zarządzeń, odpowiednio 0,4% zbadanych) — za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa,

¹ Obowiązujący w 2020 r. wzór wieloletniej prognozy finansowej określiło rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1903 i z 2020 r. poz. 1381).

- 3) 5 uchwał i zarządzeń, tj. 0,3% zbadanych — za podjęte (wydane) z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę stwierdzenia ich nieważności w całości, w tym 3 podjęte przez organy gmin i 2 podjęte przez organy powiatu (w 2020 r. dotyczyło 4 uchwał).

Kwalifikowane naruszenia prawa w 5 uchwałach i zarządzeniach w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, skutkujące stwierdzeniem ich nieważności, dotyczyły w 2021 r.:

- podjęcia przez radę powiatu (Powiat Wałbrzyski) uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową z naruszeniem art. 243 ust. 1 u.f.p. w związku ze zmianą kwot przychodów i wydatków bieżących — uchwała Kolegium nr 13/2021 z dnia 11 lutego 2021 r.,
- podjęcia przez radę gminy (Męcinka) uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową — wobec istotnego naruszenia przepisów u.f.p.: art. 227 ust. 2 ustawy — z powodu sporządzenia prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, na okres krótszy niż planuje się zaciągnąć zobowiązania, i art. 226 ust. 1 pkt 5, 6, 6a i ust. 2a ustawy i w związku z brakiem realistyczności prognozy z powodu niezaplanowania spłat wszystkich podlegających spłacie zobowiązań oraz brakiem objaśnień przyjętych w niej wartości w zakresie długu i jego spłaty — uchwała Kolegium nr 58/2021 z dnia 22 września 2021 r.,
- podjęcia przez radę gminy (Malczyce dwukrotnie) uchwał zmieniających wieloletnią prognozę finansową gminy z naruszeniem art. 243 ust. 1 u.f.p. — wobec braku objaśnień do zastosowanych w latach 2022 i 2023 wyłączeń, o których mowa w art. 243 — bez ich zastosowania planowany wskaźnik spłaty długu przekroczy dopuszczalny limit spłaty zobowiązań (uchwała Kolegium nr 52/2021 z dnia 8 września 2021 r.) oraz wobec istotnego naruszenia art. 226 u.f.p. z powodu braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie planowanych dochodów bieżących (uchwała Kolegium nr 62/2021 z dnia 3 listopada 2021 r.),
- podjęcia przez radę powiatu (Powiat Zgorzelecki) uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową z naruszeniem art. 242 i 243 ust. 1 u.f.p. w związku ze zmianą kwot dochodów i wydatków — uchwała Kolegium nr 64/2021 z dnia 3 listopada 2021 roku.

Nieistotne naruszenia prawa wskazane w 2021 r. w odniesieniu do 21 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST dotyczyły m.in.:

- niespełnienia wymogu art. 229 u.f.p. w zakresie zgodności przedstawionej kwoty długu i planowanych spłat z wartościami przyjętymi w uchwale budżetowej, w tym w związku z nieaktualnieniem danych do wynikających ze zmiany budżetu oraz sprawozdania z wykonania budżetu w roku poprzedzającym rok budżetowy (9 przypadków),
- ustalenia limitów zobowiązań dla przedsięwzięć przewyższających limit wydatków ustalonych dla tych przedsięwzięć w okresie realizacji (2 przypadki),
- rozbieżności pomiędzy załącznikiem nr 1 „Wieloletnia Prognoza Finansowa” a załącznikiem nr 2 „Wykaz przedsięwzięć wieloletnich” w zakresie planowanych na 2021 rok wydatków majątkowych na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. (1 przypadek),
- niespełnienia wymogu art. 226 ust. 1 pkt 5 u.f.p. przez niewskazanie przeznaczenia prognozowanej nadwyżki budżetu (1 przypadek),
- niedopełnienia wymogu objaśnienia przyjętych wartości, o którym mowa w art. 226 ust. 2a u.f.p., w tym niedokonania aktualizacji objaśnień odpowiednio do wprowadzonych zmian (6 przypadków),
- niezachowania lub zwiększenia stopnia niezachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p. wynikającej z ustalonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu budżetu (Powiat Wałbrzyski i Powiat Zgorzelecki).

Dla porównania — w 2020 r. zbadano 1447 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST, z których 1438 uchwał i zarządzeń, odpowiednio 99,4% zbadanych, uznano za podjęte bez naruszenia prawa, 5 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a 4 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę stwierdzenia ich nieważności w całości (Boguszów-Gorce dwukrotnie, Wądroże Wielkie i Jaworzyna).

F. Absolutorium (art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o r.i.o.)

Uchwały absolutoryjne z tytułu wykonania budżetu za rok 2020 — z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 271 ust. 1 u.f.p. (w 2021 r. przesunięty na 30 lipca) — podjęły organy stanowiące 202 nadzorowanych jednostek (188 JST i 14 związków), które w 199 uchwałach rozstrzygnęły o udzieleniu absolutorium, a w 3 uchwałach zdecydowały o nieudzieleniu absolutorium. W 8 przypadkach nie rozstrzygnięto kwestii absolutorium (Kamienna Góra m., Kąty Wrocławskie, Legnickie Pole, Lubań w., Lubawka, Przeworno, Szczytna i Powiat Jaworski).

Dla porównania — w 2020 r. absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2019 rozstrzygnęły organy stanowiące 205 jednostek (192 JST i 13 związków), 97,6% zbadanych, które w 199 uchwałach rozstrzygnęły o udzieleniu absolutorium, a w 6 uchwałach zdecydowały o nieudzieleniu absolutorium. W 4 przypadkach przekazano informację o braku rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania (Karpacz, Pielgrzymka, Szczytna, Niemcza).

W badaniu nadzorczym 202 uchwał w sprawie absolutorium za rok 2020, Kolegium Izby uznało:

- 1) 198 uchwał absolutoryjnych (98,0% zbadanych) — za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. dotyczyło 97,6% zbadanych), z tego wszystkie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium,
- 2) 1 uchwałę absolutorijną (0,5% zbadanych) — za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa,
- 3) 3 uchwały w sprawie absolutorium (1,5% zbadanych) — za uznane z istotnym naruszeniem prawa, co skutkowało orzeczeniem ich nieważności w całości (w 2020 r. dotyczyło 5 uchwał).

Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie:

- 1) art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038), zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy (Zagrodno — uchwała Kolegium z dnia 21 lipca 2021 r. nr 45/2021),
- 2) art. 18 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy (Malczyce — uchwała Kolegium z dnia 4 sierpnia 2021 r. nr 50/2021),
- 3) art. 18 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy i art. 271 ust. 1 u.f.p. w związku z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 marca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 572) — Świebodzice, uchwała Kolegium z dnia 22 września 2021 r. nr 55/2021.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. W świetle tej regulacji jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej negatywnej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

Powołana regulacja oznacza również, że podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium powinno zostać poprzedzone rozpatrzeniem przez organ stanowiący sprawozdania z wykonania budżetu. „Rozpatrzenie sprawozdania” narzuca konieczność aktywnego zachowania się na sesji związanej z oceną wykonania budżetu. Nie może ono ograniczać się do zapoznania się radnych z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz o wniosku Komisji Rewizyjnej. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu (zob. L. Lipiec-Warzecha, Art. 270 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC).

G. Zaciąganie zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego JST oraz udzielanie pożyczek (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadało 155 uchwał i zarządzeń w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek z budżetu JST (o 45 mniej niż w 2020 r. i 103 mniej niż w 2019 r.) i uznało:

- 1) 151 uchwał (97,4% zbadanych) — za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. dotyczyło 99,5% zbadanych),
- 2) 3 uchwały (1,9% zbadanych) — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę do stwierdzenia ich nieważności (w 2020 r. dotyczyło 1 uchwały, tj. 0,5% zbadanych),
- 3) 1 uchwałę (0,6% zbadanych) — za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa.

Wyniki badania nadzorczego uchwał w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o. obejmują w 2021 r.:

- 54 uchwał w sprawie emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu (o 22 mniej niż w 2020 r.), wszystkie podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. odpowiednio 76 uchwał, wszystkie podjęte bez naruszenia prawa),
- 86 uchwał i zarządzeń w sprawie zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych (o 8 mniej niż w 2020 r.), w tym 82 uznano za podjęte bez naruszenia prawa, 1 za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa, 3 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem ich nieważności w całości (w 2020 r. odpowiednio 94 uchwały, wszystkie bez naruszenia prawa),
- 2 uchwały i zarządzenia w sprawie zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych — uznane za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. również 5 uchwał i zarządzeń bez naruszenia prawa),
- 1 uchwałę w sprawie udzielania poręczeń — uznaną za podjętą bez naruszenia prawa (w 2020 r. odpowiednio 2 uchwały — uznane za podjęte bez naruszenia prawa),
- 12 uchwał i zarządzeń w sprawie udzielenia pożyczki — wszystkie uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. odpowiednio 23 uchwały i zarządzenia, a 1 za podjętą z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem jej nieważności w całości).

Stwierdzone przez Kolegium Izby w 2021 r. istotne naruszenia prawa w uchwałach i zarządzeniach w sprawie zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych — skutkujące orzeczeniem nieważności — dotyczyły:

- podjęcia przez Radę Miejską Ząbkowic Śląskich uchwały w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu z premią remontową — wobec istotnego naruszenia art. 91 ust. 1 w związku z art. 211 ust. 1 i 4 oraz art. 212 ust. 1 pkt 4 i 6 u.f.p.; suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p., nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego,
- podjęcia przez Radę Gminy Malczyce uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki w WFOŚiGW we Wrocławiu na zadanie „Budowa sieci kanalizacji wraz z budową sieci wodociągowej w miejscowości Rusko” — wobec jej podjęcia z istotnym naruszeniem art. 243 ust. 1 u.f.p.,
- podjęcia przez Radę Gminy Malczyce uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki w WFOŚiGW we Wrocławiu na zadanie „Zakup i montaż instalacji ogrzewania elektrycznego przy jednoczesnym zakupie i montażu instalacji fotowoltaicznej” — wobec jej podjęcia z istotnym naruszeniem art. 243 ust. 1 u.f.p.

Dla porównania — w 2020 r. Kolegium Izby zbadało 200 uchwał i zarządzeń w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek z budżetu JST i uznało 199 (99,5% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 1 za podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

H. Zasady i zakres przyznawania dotacji z budżetu JST (art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadało 226 uchwał w sprawie określenia zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST (o 15 więcej niż w 2020 r. i o 57 mniej niż w 2019 r.) i uznało 216 (95,6% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 2 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a 8 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę stwierdzenia ich nieważności (5 w całości i 3 w części).

Wyniki badania nadzorczego podjętych przez organy stanowiące JST uchwał w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o. obejmują w 2021 r.:

- 1) 53 uchwały w sprawie określenia stawek i zasad udzielania dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych — podjętych na podstawie art. 219 ust. 4 u.f.p. — wszystkie podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. 52 uchwały, w tym 1 podjęta z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę stwierdzenia jej nieważności w części),
- 2) 157 uchwał w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania w zakresie dotacji celowych udzielanych na cele publiczne związane z realizacją zadań JST — podjętych na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p., art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282, z późn. zm. lub z 2021 r. poz. 710), art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133), art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2021 r. poz. 75), art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 i 2233) oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973), ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073) — z których 147 (93,6% zbadanych) uznano za podjęte bez naruszenia prawa, 2 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a 8 uchwał uznano za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem ich nieważności — 5 w całości i 3 w części (w 2020 r. zbadano 128 uchwał, z których 114 (89,1% zbadanych) uznano za podjęte bez naruszenia prawa, 1 za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa, a 13 uchwał uznano za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem ich nieważności — 10 w części i 3 w całości),
- 3) 16 uchwał w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek publicznych oraz odpowiednich niepublicznych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania — podjętych na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2029 lub z 2021 r. poz. 1930) — wszystkie uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. zbadano 31 uchwał, wszystkie uznano za podjęte bez naruszenia prawa).

Stwierdzenie przez Kolegium Izby nieważności 8 uchwał organów stanowiących JST w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o., z tego 5 w całości i 3 w części, dotyczyło w 2021 r.:

- 5 uchwał w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z ochroną środowiska, w tym dofinansowania przedsięwzięć związanych z ograniczeniem niskiej emisji oraz przyjęcia regulaminu przyznawania dotacji w ramach programu „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego” — uznanych za podjęte przez rady gmin z naruszeniem art. 403 ust. 3, 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym w związku z uchwaleniem możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, lub kosztów zakupu energii i paliwa do nowego systemu ogrzewania, które nie stanowią kosztów inwestycyjnych (Czernica, Szklarska Poręba, Dzierżoniów, Strzelin, Środa Śląska — uchwały Kolegium nr 14/2021 i 15/2021 z dnia 11 lutego, 29/2021 i 30/2021 z dnia 22 kwietnia, nr 33/2021 z dnia 10 maja 2021 r.),
- 1 uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków — uznanej za nieważną w części wobec naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) — uchwała Kolegium nr 48/2021 z dnia 4 sierpnia 2021 r. (Świerzawa).

- 2 uchwał w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportów lekkoatletycznych — wobec istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133), w badanej uchwale nie zostały uregulowane kwestie warunków i trybu finansowania zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, a w kolejnej określono wzór umowy o udzielenie dotacji (Województwo Dolnośląskie) — uchwały Kolegium nr 27/2021 z dnia 31 marca i 39/2021 z dnia 21 maja 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. zbadano 211 uchwał w sprawie określenia zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST i uznano 196 (92,9% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 1 za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa, a 14 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę stwierdzenia ich nieważności (11 w części i 3 w całości).

I. Podatki i opłaty lokalne, do których mają zastosowanie przepisy ustawy — Ordynacja podatkowa (art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby zbadło 707 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, podjętych przez organy stanowiące gmin (w 2020 r. zbadano 1095 uchwał), z tego:

- 257 uchwał (o 290 mniej niż w 2020 r. i 97 mniej niż w 2019 r.) podjętych na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 i z 2021 r. poz. 888 i 1648), zwanej dalej „u.c.p.g.”,
- 450 uchwał (o 98 mniej niż w 2020 r. i 126 mniej niż w 2019 r.) podjętych na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.o.l.”, ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333), ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.) i odpowiednio przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325).

W wyniku badania nadzorczego 450 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych Kolegium uznało:

- 1) 445 uchwał (98,9% zbadanych) — za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. dotyczyło 95,6% zbadanych),
- 2) 3 uchwały — za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa,
- 3) 2 uchwały (0,4% zbadanych) — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa i stwierdziło ich nieważność w całości (1 uchwała) i w części (1 uchwała), w 2020 r. stwierdzenie nieważności dotyczyło 2,2% zbadanych.

Stwierdzenie nieważności 2 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych dotyczyło w 2021 r.:

- 1 uchwały w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców w ramach pomocy de minimis — wobec istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 „u.p.o.l. i § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), rada wprowadziła zwolnienie z podatku od nieruchomości nie wskazując przedmiotu opodatkowania objętego tym zwolnieniem (Oleśnica w.) — uchwała Kolegium nr 44/2021 z dnia 1 lipca 2021 r.,
- 1 uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych — z powodu istotnego naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 6 lit. a u.p.o.l. w związku z pkt 2 lit. f tiret pierwsze obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022 (M.P. poz. 724) — uchwała Kolegium nr 67/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. (Bolesławiec w.).

W wyniku zbadania 257 uchwał w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podjętych przez rady gmin (zgromadzenie związków) na podstawie art. 6i, 6j, 6k, 6m u.c.p.g., Kolegium Izby uznało:

- 1) 236 uchwał (91,8% zbadanych) — za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. dotyczyło 89,6% zbadanych),
- 2) 17 uchwał — za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa,
- 3) 4 uchwały (1,5% zbadanych) — za podjęte z istotnym naruszeniem prawa i stwierdziło ich nieważność — 1 w części i 3 w całości (w 2020 r. stwierdzenie nieważności dotyczyło 41 uchwał).

Stwierdzenie nieważności w całości 3 uchwał w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczyło w 2021 r.:

- uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki takiej opłaty — z powodu istotnego naruszenia § 35 uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 61.VII.2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Jelenia Góra (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2019 r. poz. 2229) oraz art. 6k ust. 2 u.c.p.g. — uchwała Kolegium nr 3/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r.,
- uchwały Rady Gminy Wińsko w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości — wobec istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. oraz art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6q ust. 1 tej ustawy oraz art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 i 1598) — uchwała Kolegium nr 61/2021 z dnia 3 listopada 2021 r.,
- uchwały Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych powstałych na nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne — z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6j ust. 3 u.c.p.g. — uchwała Kolegium nr 65/2021 z dnia 8 listopada 2021 r.

Stwierdzenie nieważności w części dotyczyło w 2021 r. uchwały Rady Gminy Krośnice w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Krośnice, w zakresie: § 7 — wobec istotnego naruszenia art. 6n ust. 2 w związku z art. 6n ust. 1 pkt 1 i art. 6m ust. 1a i 1b u.c.p.g. i części A załącznika do uchwały w zakresie wymogu podania przyczyn zmiany danych lub korekty deklaracji — wobec istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6q ust. 1 u.c.p.g. oraz art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa — uchwała Kolegium nr 9/2021 z dnia 4 lutego 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. zbadano 1095 uchwał w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o., z tego 548 uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych oraz 547 uchwał w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami, z których 1014 (92,6% zbadanych) uznano za podjęte bez naruszenia prawa, 28 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a 53 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa (w tym 41 w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi), co stanowiło podstawę stwierdzenia ich nieważności (27 w części i 26 w całości).

J. Zobowiązania w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący (odrębnie nienazwane w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o.)

Wyniki badania nadzorczego tej kategorii uchwał w 2021 r. obejmują 9 uchwał (w 2020 r. 10 uchwał) podjętych przez rady gmin, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących zobowiązań wynikających z podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy — wszystkie uznane przez Kolegium Izby za zgodne z prawem.

Uchwały podjęte w tej sprawie podlegają wyróżnieniu w wynikach prezentowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO), co pomimo znikomej liczby przypadków podjęcia przedmiotowych uchwał, w tym w związku z art. 228 u.f.p., zobowiązuje Izbę do zachowania tej samej szczerowości w prezentowaniu wyników działalności nadzorczej.

K. Grupa pozostałe uchwały i zarządzenia w sprawach dotyczących gospodarki finansowej JST (odrębnie nienazwane w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o.)

Do grupy pozostałych uchwał zaliczono akty wykonawcze organów JST, wydane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczące określenia ram prawnych wykonywania budżetu, a których specyfika nie pozwalała na zaliczenie wprost do kategorii określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o. W wynikach badania Kolegium Izby i w wynikach prezentowanych przez KRRIO za rok 2021 — tak jak w latach poprzednich — do grupy „pozostałe uchwały i zarządzenia” zaliczane są akty wydane w sprawie wydatków niewygasających, w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla innych JST, w sprawie wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek oświaty, w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, a także w sprawie wyodrębnienia w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki.

W 2021 r. Kolegium Izby zbadało 1099 uchwał i zarządzeń wydanych przez organy JST w sprawach związanych z wykonywaniem budżetu, a zaliczonych do grupy pozostałe uchwały i zarządzenia (w 2020 r. zbadano 926 uchwał i zarządzeń) i uznało 1089 uchwał (99,1% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 4 za podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a 6 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym przesłankę stwierdzenia ich nieważności w całości (5) i w części (1).

Wyniki badania nadzorczego tej kategorii uchwał obejmują w 2021 r. w szczególności:

- 1) 140 uchwał w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich obiektów zabytkowych imiennie wskazanym podmiotom, posiadającym tytuł prawny do zabytku — podjętych przez organy stanowiące JST w związku z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710) — i uznało 138 uchwał (98,6% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 1 za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa, a 1 za podjętą z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym przesłankę stwierdzenia jej nieważności w części (w 2020 r. odpowiednio 114 uchwał, wszystkie uznane za zgodne z prawem),
- 2) 98 uchwał w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego oraz planów finansowych tych wydatków — podjętych przez organy stanowiące JST na podstawie art. 263 ust. 2 i 5 u.f.p. — wszystkie uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. 92 uchwały, wszystkie uznano za zgodne z prawem),
- 3) 33 uchwały w sprawie wyodrębnienia środków stanowiących fundusz sołecki oraz rozpatrzenia wniosków sołectw, podjętych przez rady gmin na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 9 i 10 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301), wszystkie uznano za podjęte bez naruszenia prawa (w 2020 r. odpowiednio 39 uchwał, z których 38 uznano za podjęte bez naruszenia prawa, a 1 za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa).

W tej kategorii uchwał ujęto również:

- uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2020 — podjętych przez organy stanowiące JST na podstawie art. 270 ust. 4 u.f.p.,
- uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla innych JST — podjęte przez organy stanowiące JST w związku z art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. — z których wszystkie uznano za zgodne z prawem,
- uchwały w sprawie udzielenia dotacji celowej (przekazania innym podmiotom środków z budżetu JST na warunkach określonych w odrębnych przepisach), w tym dla Policji, Państwowej Straży Pożarnej, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) i innych podmiotów wykonujących działalność leczniczą,
- uchwały i zarządzenia — podjęte i wydane w sprawach związanych z wykonywaniem budżetu JST, w tym wynikających z upoważnienia zarządu do przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym w zakresie określonym w art. 228 ust. 2 i art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. i do realizacji zadań wspólnych lub przejętych do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, o których mowa w art. 216 ust. 2 pkt 3 i 4 u.f.p.

Stwierdzenie nieważności w części 1 spośród 1099 zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń zaliczanych do grupy „pozostałe uchwały i zarządzenia” dotyczyło uchwały Rady Miejskiej w Świerzawie w sprawie przyznania dotacji na finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków — wobec istotnego naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) — uchwała Kolegium nr 48/2021 z dnia 4 sierpnia 2021 r.

Stwierdzenie nieważności w całości 5 spośród 1099 zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń zaliczanych do grupy „pozostałe uchwały i zarządzenia” dotyczyło:

- uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy pożyczki długoterminowej z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Kłodzku S.A. — w restrukturyzacji oraz Zarządcą masy sanacyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Kłodzku S.A. w restrukturyzacji z siedzibą w Kłodzku — PMR Restrukturyzacje S.A. — wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym — uchwała Kolegium nr 17/2021 z dnia 23 lutego 2021 r.,
- uchwały Rady Gminy Kobierzyce sprawie udzielenia pomocy finansowej dla Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu z przeznaczeniem dla Komisariatu Policji w Kobierzycach — wobec braku podstawy prawnej do jej podjęcia — uchwała Kolegium nr 42/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r.,
- uchwały Rady Powiatu Oławskiego w sprawie przekazania Komendzie Powiatowej Policji w Oławie środków finansowych przeznaczonych na zakup samochodu osobowego — wobec braku podstawy prawnej do jej podjęcia — uchwała Kolegium nr 43/2021 z dnia 1 lipca 2021 r.,
- uchwały Rady Gminy Malczyce w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 rok — z powodu istotnego naruszenia art. 270 ust. 4 u.f.p. — uchwała Kolegium nr 49/2021 z dnia 4 sierpnia 2021 r.,
- uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry w sprawie udzielenia w 2021 r. dotacji celowej na finansowanie inwestycji, realizowanej przez samorządowy zakład budżetowy — Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Jeleniej Górze — wobec podjęcia jej bez podstawy prawnej — uchwała Kolegium nr 68/2021 z dnia 29 listopada 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. Kolegium Izby zbadało 926 uchwał i zarządzeń organów JST w pozostałych sprawach i uznało 923 uchwały (99,7% zbadanych) za podjęte bez naruszenia prawa, 1 za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa, a 2 za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, stanowiącym przesłankę stwierdzenia ich nieważności w całości.

2. Ustalenie przez Kolegium Izby budżetu JST w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez jej organ stanowiący w terminie do 31 stycznia roku budżetowego (art. 11 ust. 2 ustawy o r.i.o.) oraz w przypadku niezachowania zasad określonych w art. 242–244 u.f.p. (art. 11 ust. 2a ustawy o r.i.o.)

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, dokonana ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646) i ustawą z dnia 9 maja 2014 r. wprowadziła do systemu finansów publicznych instytucję programu postępowania naprawczego (dodany art. 240a i 240b), w której ramach określono warunki przywrócenia organom stanowiącym JST kompetencji do uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu, które nie zachowują relacji z art. 242–244 ustawy. W warunkach tych uwzględniono kompetencje kolegium regionalnej izby obrachunkowej w procedurze opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, w tym obowiązek ustalenia budżetu JST w przypadku nieopracowania programu lub braku pozytywnej opinii do tego programu (art. 240a ust. 8), oraz w przypadku braku możliwości uchwalenia budżetu JST zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 (art. 240b ust. 1).

W 2021 r. Kolegium Izby — na podstawie art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o. w związku z art. 240 ust. 3 u.f.p. — nie ustalało budżetu dla JST na rok 2021.

Na podstawie art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o. w związku z art. 240b ust. 1 i art. 242 ust. 1 u.f.p. Kolegium Izby ustaliło budżet Powiatu Wałbrzyskiego i Powiatu Zgorzeleckiego w części dotkniętej nieważnością — uchwały Kolegium nr 16/2021 z 23 lutego i 69/2021 z dnia 10 grudnia 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. Kolegium Izby, na podstawie art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o. w związku z art. 240 ust. 3 u.f.p., zastępczo ustaliło budżet na rok 2020 dla Świebodzic i Legnickiego Pola. Na podstawie art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o. w związku z art. 240b ust. 1 u.f.p. Kolegium Izby ustaliło budżet gminy Wądroże Wielkie na rok 2020 w części dotkniętej nieważnością.

3. Rozpatrywanie zastrzeżeń organów jednostek kontrolowanych do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych (art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. Kolegium Izby rozpatrzyło 1 zastrzeżenie zgłoszone przez organ kontrolowanej jednostki do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o r.i.o., może być wyłącznie zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

W wyniku rozpatrzenia zgłoszonego w 2021 r. zastrzeżenia Prezydenta Wrocławia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym RIO z dnia 2 marca 2021 r. (znak WK.WR.40.57.2020.437) Kolegium postanowiło:

- 1) uwzględnić zastrzeżenia złożone do wniosków nr 2 i nr 3 lit. a zawartych w wystąpieniu pokontrolnym,
- 2) oddalić zastrzeżenie złożone do wniosku nr 6 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym — uchwała Kolegium nr 32/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. Kolegium Izby rozpatrzyło 6 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i 3 z nich oddaliło, a 3 uwzględniło.

4. Podejmowanie uchwał w sprawach związanych z funkcjonowaniem Izby (art. 18 ust. 1 pkt 3–5 i 5b ustawy o r.i.o.) oraz przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyłonienia kandydata na członka kolegium i prezesa izby (art. 15a ust. 4 i art. 16 ust. 4 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. w sprawach związanych z funkcjonowaniem Izby Kolegium podjęło 16 uchwał, z tego:

- 3 uchwały na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o r.i.o. — w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za rok 2020, w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli za rok 2020, oraz przyjęcia sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej za rok 2020 — uchwały Kolegium nr 24/2021, nr 25/2021 i nr 26/2021 z dnia 23 marca 2021 r.,
- 1 uchwałę na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o. — w sprawie ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na rok 2022, w tym planu kontroli — uchwała Kolegium nr 71/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.,
- 1 uchwałę na podstawie art. 15a ust. 4 ustawy o r.i.o. — w sprawie rozpatrzenia odwołania kandydata od uchwały Komisji powołanej do przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyłonienia kandydatów na pozaetatowego członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (z miejscem wykonywania zadań w Zespole Zamiejscowym w Wałbrzychu) — uchwała Kolegium nr 28/2021 z dnia 31 marca 2021 r.,

- 5 uchwał na podstawie art. 15a ust. 4 ustawy o r.i.o. w związku z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz.U. Nr 130, poz. 1396 i z 2006 r. Nr 213, poz. 1566) — w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyłonienia kandydatów na pozaetatowego i etatowego członka Kolegium RIO we Wrocławiu — uchwały Kolegium: nr 11/2021 z dnia 11 lutego, nr 18/2021 z dnia 23 lutego, nr 23/2021 z dnia 23 marca, nr 36/2021 z dnia 10 maja i nr 47/2021 z dnia 21 lipca 2021 r.,
- 4 uchwały na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5b w związku z art. 15a ust. 4 ustawy o r.i.o. w związku z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej — w sprawie zaopiniowania kandydata na etatowego i pozaetatowego członka Kolegium RIO we Wrocławiu — uchwały Kolegium: nr 34/2021 i nr 35/2021 z dnia 10 maja, nr 40/2021 z dnia 14 czerwca i nr 59/2021 z dnia 20 października 2021 r.,
- 1 uchwałę na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o. w sprawie uchwalenia wniosków do projektu budżetu Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na rok 2022 — uchwała Kolegium nr 41/2021 z dnia 14 czerwca 2021 r.,
- 1 uchwałę na podstawie art. 25a ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy o r.i.o. oraz § 38 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Izby, w sprawie wyboru reprezentanta Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych — uchwała Kolegium nr 60/2021 z dnia 20 października 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. w sprawach związanych z funkcjonowaniem Izby oraz przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyłonienia kandydata na członka kolegium podjęto 12 uchwał.

5. Podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach (art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy o r.i.o.)

A. Skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium Izby wniesione przez JST w 2021 r.

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Kolegium Izby wniesiona została w 2021 r. 1 skarga. Wymienioną skargę złożył Burmistrz Szklarskiej Poręby na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 11 lutego 2021 r. nr 15/2021 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Szklarska Poręba na zadania służące ograniczeniu niskiej emisji, polegające na trwałej zmianie systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym na nowe, ekologiczne źródło ciepła, której Kolegium zarzuciło istotne naruszenie art. art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.). Sprawę powyższą Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatrzył w 2022 r., wydając wyrok oddalający skargę.

B. Skargi na uchwały organów JST wniesione przez Kolegium Izby

W 2021 r. nie wystąpiły przesłanki wniesienia przez Kolegium Izby skarg na uchwały organów JST.

6. Rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające, wniesionych do pełnego składu Kolegium (art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o r.i.o.)

Opinie Składów Orzekających Izby — wydane w formie uchwał tych składów (1759 opinii) — zawierały pouczenie o przysługującym ich adresatom prawie wniesienia odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od doręczenia uchwały (art. 20 ust. 1 ustawy o r.i.o.).

Do Kolegium Izby wniesiono 5 odwołań od opinii wydanych przez Składy Orzekające w 2021 r., z tego 2 odwołania od opinii w sprawie projektu uchwały budżetowej, 2 odwołania od opinii w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej, 1 odwołanie od opinii wydanej o możliwości sfinansowania deficytu budżetu.

Po zbadaniu spełnienia wymogów formalnych wniesienia odwołania oraz po rozpoznaniu zarzutów i wniosków zawartych w odwołaniach, Kolegium postanowiło:

- oddalić odwołania Burmistrza Jaworzyny Śląskiej od uchwał Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2020 r.: nr XIII/137/2020 w sprawie negatywnej opinii o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie uchwały budżetowej na rok 2021 i nr XIII/136/2020 w sprawie negatywnej opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021 — wskazując, iż podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający — uchwały Kolegium nr 2/2021 i 1/2021 z dnia 8 stycznia 2021 r.,
- oddalić odwołania Burmistrza Obornik Śląskich od uchwał Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2020 r.: nr IV/141/2020 w sprawie opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o przedłożonym przez Burmistrza Obornik Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021, nr IV/143/2020 w sprawie opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Oborniki Śląskie przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021 i nr IV/142/2020 w sprawie opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Oborniki Śląskie na rok 2021 — wskazując, iż podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający — uchwały Kolegium nr 4/2021, 6/2021, 5/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. Kolegium Izby rozpatrzyło 7 odwołań od opinii wydanych przez Składy Orzekające.

7. Wykonanie zadań, o których mowa w art. 13 ustawy o r.i.o. oraz w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p. [cz. I pkt 7–16 planu pracy]

Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, wydały w 2021 r. łącznie 1759 opinii (o 49 więcej niż w 2020 r.), z tego 1172 opinie w sprawach określonych w art. 13 ustawy o r.i.o. i 587 opinii w sprawach określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p.

Dla porównania — w 2020 r. wydano 1710 opinii, z tego 1191 opinii w sprawach określonych w art. 13 ustawy o r.i.o. i 519 opinii w sprawach określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p.

Zakres zadań regionalnych izb obrachunkowych związany z wydawaniem opinii, w tym w sprawach określonych w art. 13 ustawy o r.i.o., nie uległ zmianie w stosunku do obowiązującego w dwóch poprzednich latach. Stan prawny w 2021 r. obejmował obowiązek wydania opinii w sprawach określonych w art. 13 ustawy o r.i.o. oraz w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p., w tym obowiązek zaopiniowania programu postępowania naprawczego, o którym mowa w art. 240a ust. 1 u.f.p.

Rodzaj i liczba opinii wydanych przez Składy Orzekające Izby w latach 2019 - 2021

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii		
	2019 r.	2020 r.	2021 r.
Opinie ogółem, z tego w sprawie:	1 731	1710	1759
1) możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	187	141	115
2) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	175	168	199
3) prawidłowości planowanej kwoty długu	198	199	197
4) projektu uchwały budżetowej	211	208	213
5) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	123	152	191
6) projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	211	208	213
7) informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	209	210	209
8) sprawozdania z wykonania budżetu	209	209	210
9) wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium	207	209	210
10) uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium	1	6	2
11) programu postępowania naprawczego	0	0	0
W tym opinie negatywne	18	11	10

Przedmiot opiniowania, tak jak w latach poprzednich, stanowiły przedłożone przez dolnośląskie JST projekty uchwał (na rok 2022), kwoty i parametry budżetowe określone w wieloletnich prognozach finansowych i uchwałach budżetowych na rok 2021 oraz informacje dotyczące realizacji budżetu za pierwsze półrocze 2021 r. i sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2020, a po nich wnioski komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium i kolejno uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi. W 2021 r. nie wystąpiły przesłanki dla opracowania i przedłożenia do zaopiniowania programu postępowania naprawczego JST.

Składy Orzekające Izby wydały w 2021 r.:

- 1) 1468 opinii pozytywnych, co stanowiło 83,5% wydanych (w 2020 r. odpowiednio 82,6% wydanych),
- 2) 212 opinii pozytywnych z uwagami, co stanowiło 12,1% wydanych (w 2020 r. odpowiednio 13,2%),
- 3) 69 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami, co stanowiło 3,9% wydanych (w 2020 r. dotyczyło 3,5%),
- 4) 10 opinii negatywnych, co stanowiło 0,6% wydanych (w 2020 r. 11 opinii i 0,6% wydanych).

Negatywnie zaopiniowano:

- 3 projekty uchwał, z tego 1 projekt uchwały budżetowej na 2022 rok (Powiat Zgorzelecki) i 2 projekty uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (Mietków i Powiat Zgorzelecki),
- 1 sprawę dotyczącą możliwości spłaty zobowiązań (Mysłakowice),
- 4 wnioski komisji rewizyjnych o nieudzielenie absolutorium z wykonania budżetu za rok 2020 (Kąty Wrocławskie, Kondratowice, Świebodzice i Świeradów-Zdrój),
- 2 uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu za rok 2020 (Malczyce i Świebodzice).

Odwołanie do Kolegium Izby od opinii wydanych przez Składy Orzekające w 2021 r. — na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o r.i.o. — wniosły organy 2 JST. W odwołaniach od 5 opinii wydanych przez Składy Orzekające zakwestionowano zasadność zarzutów zawartych:

- w negatywnej opinii w sprawie projektu uchwały budżetowej i negatywnej opinii w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej gminy Jaworzyna Śląska (Kolegium Izby uchwałami nr 2/2021 i 1/2021 z dnia 8 stycznia 2021 r. oddaliło odwołania),
- w opinii pozytywnej z zastrzeżeniami w sprawie projektu uchwały budżetowej, opinii pozytywnej z zastrzeżeniami w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej i opinii pozytywnej z zastrzeżeniami w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej gminy Oborniki Śląskie (Kolegium Izby uchwałami nr 4/2021, 6/2021 i 5/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r. oddaliło odwołania),

A. Wydawanie, na wniosek organu wykonawczego JST, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (art. 13 pkt 1 ustawy o r.i.o.)

Zgodnie z art. 13 pkt 1 ustawy o r.i.o. do zadań Izby należy wydawanie na wniosek organu wykonawczego JST opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. W 2021 r. — na wnioski organów wykonawczych JST złożone w trybie art. 91 ust. 2 u.f.p. — Składy Orzekające Izby wydały 115 opinii (o 26 mniej niż w 2020 r. i o 72 mniej niż w 2019 r.) o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki oraz wykupu papierów wartościowych, z tego 80 opinii pozytywnych (69,6% wydanych), 25 opinii pozytywnych z uwagami, 9 pozytywnych z zastrzeżeniami i 1 opinię negatywną.

Liczba opinii wydanych w 2021 r. obejmuje: 79 opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, w tym 2 o możliwości spłaty innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (o 28 opinii mniej niż w 2020 r.), z tego 59 opinii pozytywnych (74,6% wydanych), 14 pozytywnych z uwagami i 5 pozytywnych z zastrzeżeniami, 36 opinii o możliwości wykupu obligacji (w 2020 r. również 36), z tego 21 opinii pozytywnych (58,3% wydanych), 10 opinii pozytywnych z uwagami, 4 pozytywne z zastrzeżeniami i 1 opinię negatywną.

Opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (art. 13 pkt 1 ustawy o r.i.o.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	115	80	25	9	1
– gminy	97	70	18	8	1
– miasta na prawach powiatu	6	2	4	0	0
– powiaty	12	8	3	1	0
– województwo samorządowe	0	0	0	0	0
– związki JST	0	0	0	0	0

Wyniki opiniowania możliwości spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wskazują na znaczący spadek zainteresowania dolnośląskich JST pozyskaniem środków zwrotnych na finansowanie planowanych w 2021 r. deficytów ich budżetów, a także na finansowanie przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji. Wyniki opiniowania, w szczególności liczba i charakter opinii wydanych w 2021 r. dla dolnośląskich JST — w sprawie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji — wskazują na brak oznak poprawy sytuacji finansowej, w tym możliwości podwyższenia zdolności spłaty zobowiązań, co łączyło się z wydłużeniem w czasie okresu spłaty zobowiązań wynikających z zaciągnięcia kredytów lub emisji obligacji.

Negatywną opinię wydano o możliwości wykupu przez gminę Mysłakowice obligacji komunalnych w kwocie 20.000.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu w latach 2022 i 2023, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa szkoły w Mysłakowicach” — wobec faktu, iż zarówno cel (wydatki) jak i wartość emitowanych obligacji (przychody) nie znajdowały oparcia w wielkościach zaplanowanych w uchwale budżetowej, a uchwała Rady Gminy Mysłakowice nr XXXII/219/21 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie emisji obligacji stanowiła jedynie wyrażenie zamiaru emisji obligacji w przyszłości i nie może stanowić samoistnej podstawy do zaciągnięcia zobowiązania.

W 25 opiniach pozytywnych z uwagami i 9 opiniach pozytywnych z zastrzeżeniami — podobnie jak w latach poprzednich — Składy Orzekające Izby wskazywały organom wykonawczym JST (w 3 przypadkach zarządom powiatów) na ryzyko niezachowania w kolejnych latach, w tym w latach spłaty wnioskowanych kredytów i wykupów obligacji, relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w tym z uwagi na:

- wysoki wzrost zadłużenia (do powyżej 60% planowanych dochodów), występowanie zobowiązań wymagalnych i zobowiązań z tytułu poręczeń, odległy termin spłaty zobowiązań,
- utrzymywanie się relatywnie niskiej zdolności spłaty zobowiązań dłużnych, co wyraża się wystąpieniem w roku budżetowym i kolejnych latach niewielkiej różnicy pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnych spłat i wskaźnikiem planowanych spłat (relacją łącznej kwoty spłat do dochodów),
- ryzyko nieuzyskania w kolejnych latach planowanego podwyższenia wskaźnika dopuszczalnych spłat, w tym z powodu zaplanowania w roku budżetowym i w kolejnych latach marginalnych kwot nadwyżki operacyjnej oraz utrzymywanie się niekorzystnych tendencji zmian poziomu wskaźnika dopuszczalnych spłat w trzech ostatnich latach,

- zastosowanie wyłączeń ustawowych w związku z planowaną realizacją projektów objętych dofinansowaniem ze środków UE — realizacja budżetu potwierdzi spełnienie przesłanek zastosowania wyłączeń ustawowych i zapewni uzyskanie nadwyżki operacyjnej umożliwiającej utrzymanie zdolności spłaty na poziomie nie niższym niż relacja łącznej kwoty spłat do dochodów bieżących, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Dla porównania — w 2020 r. na wnioski organów wykonawczych JST złożone w trybie art. 91 ust. 2 u.f.p. Składy Orzekające Izby wydały 141 opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki oraz wykupu papierów wartościowych, z tego 112 opinii pozytywnych (79,4% wydanych), 18 opinii pozytywnych z uwagami i 11 pozytywnych z zastrzeżeniami.

B. Wydawanie na podstawie projektu uchwały budżetowej (odpowiednio uchwały budżetowej) opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST (art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p.)

Obowiązek przedstawienia przez regionalną izbę obrachunkową opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST określają przepisy art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p., w myśl których obowiązek zaopiniowania dotyczy zarówno deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, jak i deficytu określonego w uchwale budżetowej. Ponadto, na mocy art. 246 ust. 2 u.f.p., zobowiązano JST do publikowania otrzymanych opinii w trybie określonym w tym przepisie.

Opinie wydane w 2021 r. na podstawie uchwał budżetowych (art. 246 ust. 3 u.f.p.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	199	168	22	9	0
– gminy	161	137	16	8	0
– miasta na prawach powiatu	4	3	1	0	0
– powiaty	25	19	5	1	0
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	8	8	0	0	0

Opinie wydane w 2021 na podstawie projektów uchwał budżetowych (art. 246 ust. 1 u.f.p.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	191	142	37	12	0
– gminy	156	113	33	10	0
– miasta na prawach powiatu	4	2	2	0	0
– powiaty	23	19	2	2	0
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	7	7	0	0	0

Składy Orzekające Izby — na podstawie art. 246 ust. 1 i ust. 3 u.f.p. — wydały w 2021 r. łącznie 390 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST w uchwałach budżetowych i ich zmianach oraz w projektach uchwał budżetowych, z tego:

- 1) 199 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych (198 opinii dotyczących deficytu budżetu na rok 2021 i 1 opinia dotycząca budżetu na rok 2022), w tym 168 opinii pozytywnych (84,4% wydanych), 22 opinie pozytywne z uwagami i 9 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (w 2020 r. wydano 166 opinii dotyczących deficytu planowanego w uchwałach budżetowych, w tym 131 opinii pozytywnych — 78,9% wydanych),
- 2) 191 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (188 opinii dotyczących deficytu określonego w projekcie budżetu na rok 2022 i 3 opinie dotyczące deficytu określonego w projekcie budżetu na rok 2021), w tym 142 opinie pozytywne (74,3% wydanych), 37 opinii pozytywnych z uwagami i 12 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (w 2020 r. wydano 152 opinie o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2021).

Wydanie 198 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST w uchwałach budżetowych na rok 2021, to o 32 opinii więcej niż na rok 2020, co oznacza występowanie planowanego deficytu w budżetach na rok 2021 w 94,3% samorządowych budżetów w regionie.

W opiniach pozytywnych z uwagami i pozytywnych z zastrzeżeniami wydanych w 2021 r. — o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych JST — Składy Orzekające Izby wskazywały na:

- ryzyko niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji łącznej kwoty spłat, wynikające z planowanego podwyższenia zdolności spłaty zobowiązań poprzez nierealne oszacowanie wzrostu nadwyżek operacyjnych,
- ryzyko niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji łącznej kwoty spłat, gdy relacje spłat zobowiązań finansowych wraz z odsetkami kształtują się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p.,
- zagrożenie niezachowania relacji z art. 243 u.f.p. w związku z obliczaniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia w oparciu o prognozowane, optymistyczne wielkości dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i wydatków bieżących, podczas gdy w przyszłych latach relacje będą wyliczane na podstawie wielkości wynikających z faktycznie wykonanych wielkości, które mogą być niższe niż prognozowane, co spowoduje nadmierne obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą, w tym w związku z planowaną emisją obligacji lub zaciągnięciem kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i zapadających w roku budżetowym spłat rat kredytów.

Uwagi i zastrzeżenia zawarte w opiniach pozytywnych z uwagami (37 opinii) i pozytywnych z zastrzeżeniami (11 opinii) — wydanych przez Składy Orzekające Izby o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych JST na rok 2022 — dotyczyły:

- nadmiernego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań, jakie wynikać będą z planowanych do zaciągnięcia kredytów na sfinansowanie deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2022, w szczególności ze względu na występowanie niewielkich różnic pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnych spłat a relacją łącznej kwoty spłat, o których mowa w art. 243 u.f.p.,
- niespełnienia wymogu realistyczności w zakresie prognozowanych w roku budżetowym i kolejnych latach kwot nadwyżek operacyjnych, a także kwoty długu i wolnych środków pozostających do dyspozycji JST,
- niezgodności pomiędzy projektem uchwały budżetowej a projektem wieloletniej prognozy finansowej w zakresie kwoty długu, przychodów budżetu lub pomiędzy kwotami wykazanymi w części normatywnej projektu uchwały budżetowej a załącznikami do tej uchwały,
- równoważenia budżetu na 2022 rok przychodami pochodzącymi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., wskazanego jako przedwczesne; angażowane środki stanowią prognozę ich wykonania na koniec 2021 r., finansowanie deficytu budżetu środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., winno mieć miejsce dopiero po ostatecznym rozliczeniu wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy i sporządzeniu bilansu z jego wykonania,
- wskazań, iż przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej, w tym względnie należy mieć na uwadze nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne.

Dla porównania — w 2020 r. o możliwości sfinansowania deficytu wydano łącznie 320 opinii, z tego 168 opinii w sprawie deficytu określonego w uchwałach budżetowych, 152 opinie w sprawie deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych, wśród nich 3 negatywne (Krotoszyce, Żórawina i Powiat Lubiąski).

C. Wydawanie na podstawie przyjętej przez JST wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu JST (art. 230 ust. 4 u.f.p.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	197	166	23	8	0
– gminy	162	138	16	8	0
– miasta na prawach powiatu	4	3	1	0	0
– powiaty	26	20	6	1	0
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	4	4	0	0	0

Obowiązek przedstawienia przez regionalną izbę obrachunkową — na podstawie przyjętej przez JST wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej — opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu oraz obowiązek publikowania tej opinii przez JST określa art. 230 ust. 4 u.f.p.

W 2021 r. Składy Orzekające Izby — na podstawie przyjętej przez JST wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej na rok 2021 — wydały 197 opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu, z tego 166 opinii pozytywnych (84,2% wydanych), 23 pozytywne z uwagami (11,6% wydanych), 8 pozytywnych z zastrzeżeniami (4,1% wydanych). W 1 przypadku opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu na podstawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej na rok 2021 wydano w 2020 r. (Jedlina-Zdrój).

Wyniki opiniowania wskazują, że w 2 gminach wiejskich (Rudna i Stare Bogaczowice) oraz 10 związkach gmin i związku powiatów, podobnie jak w latach poprzednich, nie planowano wystąpienia długu na koniec 2021 r. i lat kolejnych.

Opinie pozytywne z uwagami o prawidłowości planowanej kwoty długu wydano dla następujących JST: Bogatynia, Bardo, Bielawa, Bierutów, Góra, Niemcza, Paszowice, Pieszyce, Prochowice, Prusice, Ruja, Syców, Ścinawa, Trzebnica, Wałbrzych, Wisznia Mała, Złoty Stok, Powiat Górowski, Powiat Głogowski, Powiat Lubiąski, Powiat Strzebiński, Powiat Wołowski i Powiat Wałbrzyski.

Opinie pozytywne z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu wydano dla następujących JST: Jaworzyna Śląska, Malczyce, Oborniki Śląskie, Przemków, Stoszowice, Udanin, Wińsko i Ząbkowice Śląskie.

W 23 opiniach pozytywnych z uwagami i 8 opiniach pozytywnych z zastrzeżeniami — wydanych o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w wieloletniej prognozie finansowej oraz uchwale budżetowej na rok 2021 — Składy Orzekające Izby wskazywały na:

- wysokie ryzyko niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., ze względu na nadmierne obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań, w tym wynikających z zaciągnięcia kredytu na finansowanie planowanego deficytu budżetu na rok 2021,
- relacje spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., kształtujące się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki,
- nieuwzględnienie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, o którym mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p., w związku z szacowaniem możliwości uzyskiwania w kolejnych latach wysokich wzrostów kwot nadwyżek operacyjnych, które wraz z dochodami ze sprzedaży majątku zapewnią podwyższenie zdolności spłaty zobowiązań w kolejnych latach do poziomu zapewniającego spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Dla porównania — w 2020 r. o prawidłowości planowanej kwoty długu wydano 198 opinii, z tego 153 pozytywne, 35 pozytywnych z uwagami, 9 pozytywnych z zastrzeżeniami i 1 opinię negatywną (Zgorzelec m.).

D. Wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych JST (art. 13 pkt 3 ustawy o r.i.o.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	213	159	40	13	1
– gminy	167	122	34	11	0
– miasta na prawach powiatu	4	2	2	0	0
– powiaty	26	19	4	2	1
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	15	15	0	0	0

Zgodnie z wymogami art. 238 ust 1 i 2 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu JST oraz regionalnej izbie obrachunkowej — celem zaopiniowania — w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W 2021 r. Składy Orzekające Izby — działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy o r.i.o. w związku z art. 238 ust. 3 u.f.p. — zaopiniowały 213 projektów uchwał budżetowych JST, z tego 210 projektów uchwał budżetowych na rok 2022 i 3 projekty uchwały budżetowej na rok 2021 (Lubań w., Przemków, Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego przedłożone w grudniu 2020 r.).

W wyniku badania 210 projektów uchwał budżetowych JST na rok 2022:

- 1) 157 projektów uchwał (74,8% zbadanych) uzyskało opinię pozytywną, w tym projekty 121 (73,3%) gmin i 19 (73,1%) powiatów (w 2020 r. pozytywnie opinie wydano podobnie),
- 2) 40 projektów uchwał (19,0% zbadanych) uzyskało opinię pozytywną z uwagami, w tym 34 projekty gmin, 4 projekty powiatów i 2 projekty miast na prawach powiatu (w 2020 r. pozytywnie z uwagami zaopiniowano 39 projektów, w tym 33 projekty gmin, 5 projektów powiatów i 1 projekt miasta na prawach powiatu),
- 3) 12 projektów uchwał (5,7% zbadanych) uzyskało opinię pozytywną z zastrzeżeniami, z tego projekty 10 gmin, 2 powiatów (w 2020 r. pozytywnie z zastrzeżeniami zaopiniowano 10 projektów, z tego 8 projektów gmin i 2 powiatów),
- 4) 1 projekt uchwały budżetowej na rok 2022 (Powiat Zgorzelecki) uzyskał opinię negatywną (w 2020 r. negatywnie zaopiniowano 1 projekt uchwały budżetowej na rok 2021 — Jaworzyna Śląska).

W negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Zgorzeleckiego na rok 2022 wskazywano, iż w projekcie budżetu nie zabezpieczono środków na realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej, której organizowanie i finansowanie należy do obligatoryjnych zadań powiatu. Zaplanowanie wydatków na zadania z zakresu pieczy zastępczej w kwocie niższej niż wynikające z przedstawionego przez jednostkę zaangażowania nie gwarantuje realizacji tego zadania i stanowi istotne naruszenie art. 34 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 821, z 2021 r. poz. 159, 1006, 1981). Plan wydatków na zadania z zakresu pieczy zastępczej nie może być niższy niż kwoty wynikające z zaciągniętych wcześniej zobowiązań, tj. zawartych umów i porozumień z innymi powiatami — uchwała Składu Orzekającego nr VI/105/2021 z dnia 15 grudnia 2021 roku.

W opiniach pozytywnych z uwagami (40 opinii) i pozytywnych z zastrzeżeniami (12 opinii) o projektach uchwał budżetowych na rok 2021 Składy Orzekające Izby wskazywały na:

- zagrożenie niezachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p., w tym w związku z przedstawieniem zamiaru sfinansowania planowanego deficytu budżetu i zapadających spłat ze środków pochodzących z zaciągnięcia kredytów i pożyczek lub emisji obligacji,
- równoważenie budżetu na 2022 rok przychodami pochodzącymi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., jako przedwczesne; środki nie pochodzą bowiem z rozliczenia wykonania budżetu za 2020 rok, lecz stanowią prognozę ich wykonania na koniec 2021 r., finansowanie deficytu budżetu środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., winno mieć miejsce dopiero po ostatecznym rozliczeniu wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy i sporządzeniu bilansu z jego wykonania,

- wzrost ryzyka niezachowania w kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynikający z planowanego zwiększenia kwoty długu, którego koszty obsługi stanowiąc będą nadmierne obciążenie budżetów kolejnych lat, szczególnie w przypadku nieuzyskania planowanych wzrostów dochodów ze sprzedaży majątku,
- ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 u.f.p. wynikające z utrzymywania niewielkiej różnicy pomiędzy relacją łącznej kwoty spłat a wskaźnikiem dopuszczalnych spłat, w szczególności w przypadku nieuzyskania planowanego wzrostu dochodów bieżących lub planowanego obniżenia wydatków bieżących,
- niedopełnienie wymogów art. 212 ust. 1 pkt 1–3, 6 i 8 u.f.p., w tym w związku z przedstawieniem przychodów pochodzących z wolnych środków, których posiadania nie wykazano w powiązaniu z realizacją budżetu w latach poprzedzających rok budżetowy, uchybienie obowiązkowi określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek,
- ustalenie limitu zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów na sfinansowanie spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek przy braku w przychodów budżetu na 2022 rok z tytułu kredytów i pożyczek,
- uchybienie obowiązkowi utworzenia w budżecie rezerwy ogólnej w wysokości nie niższej niż 0,1% wydatków budżetu, lub rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości określonej w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1856),
- brak równowagi dochodów planowanych w § 0480 „Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych” z wydatkami na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii, dochody z opłaty mogą być przeznaczane wyłącznie na cele określone w art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119),
- zaplanowanie rozchodów budżetu z tytułu udzielanej pożyczki, których źródłem finansowania są przychody budżetu pochodzące z zaciągniętego kredytu, co w sposób istotny narusza art. 89 ust. 1 u.f.p.

Dla porównania — w 2020 r. wydano 208 opinii, z tego 207 opinii do projektów uchwał budżetowych na rok 2021 i 1 do projektu uchwały budżetowej na rok 2020 r. (Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe), z tego 158 opinii pozytywnych, 39 pozytywnych z uwagami, 10 pozytywnych z zastrzeżeniami i 1 opinię negatywną (Jaworzyna Śląska).

E. Wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (art. 13 pkt 12 ustawy o r.i.o.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	213	154	43	14	2
- gminy	167	119	37	10	1
- miasta na prawach powiatu	4	2	1	1	0
- powiaty	26	18	5	2	1
- województwo samorządowe	1	1	0	0	0
- związki JST	15	14	0	1	0

Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej — przedstawionej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy — ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

W 2021 r. Składy Orzekające Izby wydały 213 opinii o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym 3 opinie w sprawie prognozy przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021 (Lubań w., Przemków, Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego przedłożone w grudniu 2020 r.) i 210 opinii o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedstawionych wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2022.

Wydano 210 opinii o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedstawionych wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2022, z tego:

- 1) 152 opinie pozytywne (72,3% wydanych), w tym 118 opinii pozytywnych o projektach uchwał gmin, 2 opinie o projektach miast na prawach powiatu i 18 opinii o projektach uchwał powiatów (w 2020 r. wydano 154 opinie pozytywne, co stanowiło 74,5% wydanych, wśród nich 120 opinii pozytywnych o projektach gmin i 18 o projektach powiatów),
- 2) 43 opinie pozytywne z uwagami (20,4% wydanych), w tym 37 opinii o projektach prognoz gmin, 1 opinię o projekcie miasta na prawach powiatu i 5 opinii o projektach powiatów (w 2020 r. wydano 42 opinie pozytywne z uwagami, co stanowiło 20,2% wydanych, w tym 34 opinie o projektach gmin, 2 opinie o projektach miast na prawach powiatu i 6 opinii o projektach powiatów),
- 3) 13 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (6,2% wydanych), z tego 9 o projektach gmin (Góra, Malczyce, Leśna, Prochowice, Stoszowice, Szczytna, Udanin, Wińsko, Ząbkowice Śląskie), 1 o projekcie miasta na prawach powiatu (Jelenia Góra), 2 o projektach powiatów (Powiat Strzeliński i Powiat Wołowski) i 1 o projekcie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego,
- 4) 2 opinie negatywne (1,0% wydanych), z tego 1 o projekcie gminy (Mietków) i 1 o projekcie powiatu (Powiat Zgorzelecki); również w 2020 r. wydano 2 opinie negatywne, z tego 1 o projekcie gminy (Jaworzyna Śląska) i 1 o projekcie powiatu (Powiat Lubiński).

Dla porównania w 2020 r. wydano 9 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (4,3% wydanych), w tym 8 dla gmin (Malczyce, Mietków, Oborniki Śląskie, Paszowice, Stoszowice, Udanin, Wińsko, Ząbkowice Śląskie) i 1 dla powiatu (Powiat Zgorzelecki).

W 2 negatywnych opiniach o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedłożonych wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021 — podobnie jak w przypadku negatywnych opinii o projektach uchwał budżetowych — Składy Orzekające Izby zarzuciły:

- wysokie prawdopodobieństwo niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji łącznej kwoty spłat, wynikające z prognozowania deficytów operacyjnych i włączenia w finansowanie budżetów lat kolejnych nierealnych przychodów bezzwrotnych (środki pieniężne znajdujące się na rachunku budżetu pochodzące z nadwyżek poprzednich budżetów, łącznie z niewykorzystanymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p.); w objaśnieniach nie odniesiono się do źródeł finansowania deficytów operacyjnych (Mietków) — uchwała Składu Orzekającego nr V/162/2021 z dnia 27 grudnia 2021 r.;
- naruszenie art. 226 u.f.p., który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna; wobec niezabezpieczenia środków na realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej w projekcie budżetu powiatu na 2022 rok i drastyczne obniżenie wydatków bieżących w roku następnym (Powiat Zgorzelecki) — uchwała Składu Orzekającego nr VI/104/2021 z dnia 15 grudnia 2021 roku.

W opiniach pozytywnych z uwagami (43 opinie) i zastrzeżeniami (13 opinii) — uwzględniając wymogi art. 230 ust. 3 u.f.p., odnoszące się do wydania opinii ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania — Składy Orzekające Izby wskazywały:

- zagrożenie niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. w okresie spłaty długu) w przypadku niezyskania w realizacji budżetu wielkości przedstawionych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności nadwyżki operacyjnej, której projektowana wielkość nie znajduje potwierdzenia w dotychczasowej realizacji oraz w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej lub w związku z nierealnym planowaniem dochodów ze sprzedaży majątku,
- ukształtowanie się niewielkiej różnicy pomiędzy relacją łącznej kwoty spłat a wskaźnikiem dopuszczalnych spłat, wskazującej na możliwość niespełnienia w roku budżetowym lub w trzech kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., szczególnie w przypadku wygaśnięcia przesłanek zastosowania ustawowych wyłączeń,
- nieuwzględnienie wymogów art. 226 u.f.p. dotyczących realistyczności wieloletniej prognozy finansowej i szczególności określenia przedsięwzięć, w związku z nieprawidłowym oszacowaniem

kwoty długu oraz przychodów i rozchodów z tytułu jego spłat, w tym wobec nieobjaśnienia różnic i okoliczności wskazujących na możliwość planowania przychodów z tytułu wolnych środków.

Wyniki opiniowania projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych poszczególnych JST — tak co do charakteru wydanych opinii, jak i rodzaju podnoszonych zarzutów — nie odbiegają od wyników opiniowania projektów uchwał budżetowych na rok 2021. Uwagi te dotyczyły najczęściej nieuwzględnienia wymogów realistyczności dotyczących oszacowaniu kwoty długu i jego spłaty, określenia przedsięwzięć oraz objaśnienia przyjętych wartości.

Dla porównania — w 2020 r. wydano 208 opinii o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym 1 opinię w sprawie prognozy przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2020 (Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe) i 207 opinii o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedstawionych wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021, z tego 155 opinii pozytywnych (74,5% wydanych), 42 pozytywne z uwagami, 9 pozytywnych z zastrzeżeniami i 2 negatywne (Jaworzyna Śląska i Powiat Lubiński).

F. Wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych JST (art. 13 pkt 13 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r., podobnie jak w roku poprzednim, nie wystąpiły przesłanki zastosowania przepisów art. 240a ust. 1 u.f.p., określających tryb postępowania przy opracowaniu i uchwaleniu programu postępowania naprawczego JST w przypadku braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez JST.

G. Wydawanie opinii o przedłożonych przez organy wykonawcze JST informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r. (art. 13 pkt 4 ustawy o r.i.o.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	209	192	16	1	0
– gminy	164	149	15	1	0
– miasta na prawach powiatu	4	4	0	0	0
– powiaty	26	25	0	1	0
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	14	13	1	0	0

Zgodnie z art. 266 u.f.p. zarząd JST zobowiązany jest przedstawić, w tym regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia — informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz informację o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury i sp zoz — w zakresie i formie określonej przez organ stanowiący JST (w 2021 r. przesunięcie terminu o 30 dni, tj. na 30 września 2021 r.²).

Składy Orzekające Izby — na podstawie art. 13 pkt 4 ustawy o r.i.o. oraz po dokonaniu oceny spełnienia wymogów z art. 266 u.f.p. — zaopiniowały 209 informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r., o których wydały 192 opinie pozytywne (91,9% wydanych), 16 opinii pozytywnych z uwagami (7,2% wydanych) i 1 opinię pozytywną z zastrzeżeniami (0,5% wydanych). Informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r. nie przedłożyła Gmina Szczytna (brak burmistrza i skarbnika). Podobnie jak w roku poprzednim, nie wystąpił przypadek wydania negatywnej opinii o przedłożonych przez zarządy JST województwa dolnośląskiego informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze.

² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 570).

W 16 opiniach pozytywnych z uwagami i 1 opinii pozytywnej z zastrzeżeniami (Powiat Zgorzelecki) o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r. — Składy Orzekające Izby — wskazywały na:

- zagrożenie dla stabilizacji sytuacji finansowej JST — organów założycielskich sp zoz w związku z wystąpieniem ujemnego wyniku finansowego i wzrostem zobowiązań wymagalnych w zakładach leczniczych (Powiat Zgorzelecki),
- zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach reguł fiskalnych określonych w art. 242 i 243 u.f.p., szczególnie wobec wystąpienia zobowiązań wymagalnych,
- zagrożenie niewykonania budżetu w planowanych wielkościach, w tym związku z wystąpieniem marginalnych lub ujemnych wielkości wyniku operacyjnego budżetu przy jednoczesnym wzroście lub utrzymywaniu się wysokiego stanu zobowiązań wymagalnych,
- negatywny wpływ odchyłeń od wielkości przyjętych w uchwale budżetowej, w tym w związku z niewykonaniem planu dochodów ze sprzedaży majątku oraz wykonaniem planu wydatków bieżących powyżej wskaźnika upływu czasu — na możliwość zachowania w budżetach kolejnych lat warunków zaciągania i spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 u.f.p.

Dla porównania — w 2020 r. o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r. wydano 210 opinii, z tego 193 pozytywne, 15 pozytywnych z uwagami i 2 pozytywne z zastrzeżeniami (nie wystąpił przypadek wydania negatywnej opinii).

H. Wydawanie opinii o przedkładanych przez organy wykonawcze JST sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2020 wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami (art. 13 pkt 5 ustawy o r.i.o.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	210	201	6	3	0
– gminy	165	159	4	2	0
– miasta na prawach powiatu	4	4	0	0	0
– powiaty	26	23	2	1	0
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	14	14	0	0	0

Zgodnie z art. 267 ust. 1 i 3 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej — w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym.

Zarządy wszystkich nadzorowanych przez Izbę jednostek przedłożyły do zaopiniowania roczne sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2020.

Składy Orzekające Izby — działając na podstawie art. 13 pkt 5 ustawy o r.i.o. w związku z art. 267 ust. 3 u.f.p. — wydały 210 opinii o przedłożonych sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu, z tego 201 opinii pozytywnych (95,7% wydanych), 6 pozytywnych z uwagami i 3 pozytywne z zastrzeżeniami (Kondratowice, Ząbkowice Śląskie, Powiat Zgorzelecki).

W 6 opiniach pozytywnych z uwagami i 3 pozytywnych z zastrzeżeniami, wydanych o sprawozdaniu z wykonania budżetu JST za rok 2020 — Składy Orzekające Izby wskazywały na:

- wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 u.f.p., w tym w związku z wystąpieniem wysokich kwot zobowiązań wymagalnych i zapłatą odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań oraz uzyskaniem relatywnie niskich kwot nadwyżek operacyjnych, wyznaczających zdolność spłaty zobowiązań w kolejnych latach (Bogatynia, Jaworzyna, Nowa Ruda m., Powiat Lubiąski i Powiat Zgorzelecki),
- wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w związku z przekroczeniem planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji

budżetowej oraz dopuszczeniem do wystąpienia wysokich stanów zobowiązań do sfinansowania w kolejnych latach, wskazujących na przekroczenie zakresu upoważnienia, o którym mowa w art. 46 ust. 1 u.f.p. (Powiat Oławski, Kondratowice),

- udzielenie pożyczki (nieobjętej planem rozchodów budżetowych) z naruszeniem art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (Oborniki Śląskie),
- brak spójności danych przedstawionych organowi stanowiącemu JST w sprawozdaniu rocznym, w tym spójności z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych o symbolu Rb-27S i Rb-28S (Ząbkowice Śląskie).

Ponadto w przypadkach dopuszczenia do wystąpienia zobowiązań wymagalnych i wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań oraz nieuprawnionego włączenia w finansowanie budżetu środków części oświatowej subwencji ogólnej (przekazanych w grudniu na styczeń 2020 r.) wskazywano na ich kwalifikowanie do czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 14–16 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dla porównania — w 2020 r. o sprawozdaniach z wykonania budżetu JST za rok 2019 wydano 209 opinii, z tego 195 opinii pozytywnych (93,3% wydanych), 9 pozytywnych z uwagami i 5 pozytywnych z zastrzeżeniami (nie wystąpił przypadek wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu).

I. Wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących JST w sprawie absolutorium za rok 2020 (art. 13 pkt 8 ustawy o r.i.o.)

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	Liczba wydanych opinii				
	razem	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
Ogółem, z tego:	210	206	0	0	4
– gminy	165	161	0	0	4
– miasta na prawach powiatu	4	4	0	0	0
– powiaty	26	26	0	0	0
– województwo samorządowe	1	1	0	0	0
– związki JST	14	14	0	0	0

Komisje rewizyjne organów stanowiących 210 nadzorowanych jednostek (196 JST i 14 związków) sformułowały i przekazały do zaopiniowania w 2021 r. — zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych — 210 wniosków w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2020, z tego 206 wniosków w sprawie udzielenia i 4 wnioski w sprawie nieudzielenia absolutorium (Kąty Wrocławskie, Kondratowice, Świebodzice i Świeradów-Zdrój).

Dla porównania — w 2020 r. przekazano do zaopiniowania 209 wniosków, z których 203 dotyczyły udzielenia, a 6 nieudzielenia absolutorium za rok 2019 (Bogatynia, Boguszów-Gorce, Kondratowice, Legnickie Pole, Lubań w. i Świebodzice).

Składy Orzekające Izby — zgodnie z art. 13 pkt 8 i uwzględnieniem terminu, o którym mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o r.i.o. — wydały 210 opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących JST w sprawie absolutorium za rok 2020. Przedmiot opiniowania stanowiło badanie zachowania ustawowych wymogów dla tego etapu procedury absolutorijnej, w szczególności zakresu ocen dokonanych przez komisje rewizyjne i powiązania tych ocen z wykonaniem budżetu. Pozytywnie zaopiniowano 206 wniosków o udzielenie absolutorium (100% opiniowanych), a o 4 wnioskach w sprawie nieudzielenia absolutorium za rok 2020 wydano 4 opinie negatywne (Kąty Wrocławskie, Kondratowice, Świebodzice i Świeradów-Zdrój).

Negatywnie zaopiniowano:

- wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Świeradów-Zdrój w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świeradów-Zdrój za 2020 rok — wskazując, że nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium — uchwała Składu Orzekającego nr VI/44/2021 z dnia 17 maja 2021 r.,
- wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2020 rok — wskazując, że Komisja nie dokonała oceny

wykonania budżetu za 2020 rok, nie wniosła żadnych uwag do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetu, jak również nie wykazała nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium — uchwała Składu Orzekającego nr XIII/86/2021 z dnia 5 lipca 2021 r.,

- wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie za 2020 rok — wskazując, że nie ustalono, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań — uchwała Składu Orzekającego nr V/91/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.,
- wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2020 rok — wskazując, że nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium — uchwała Składu Orzekającego nr III/31/2021 z dnia 23 lipca 2021 r.

Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

J. Wydanie opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium (art. 13 pkt 8 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. do nadzoru Izby przekazano 202 uchwały organów stanowiących JST i związków w sprawie absolutorium za rok 2020. W 8 przypadkach nie rozstrzygnięto kwestii absolutorium (Kamienna Góra m., Kąty Wrocławskie, Legnickie Pole, Lubań w., Lubawka, Przeworno, Szczytna i Powiat Jaworski). Spośród 202 uchwał w sprawie absolutorium za 2020 rok, 199 uchwał podjęto w sprawie udzielenia absolutorium, a 3 uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, wszystkie podjęte przez rady gmin. Uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium — zgodnie z art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy o r.i.o. — podlegają zaopiniowaniu przez składy orzekające w terminie 14 dni — niezależnie od objęcia tych uchwał badaniem nadzorczym, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o r.i.o.

Składy Orzekające Izby — po dokonaniu oceny spełnienia wymogów proceduralnych oraz wystąpienia materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały w sprawie absolutorium za rok 2020 — wydały 2 opinie negatywne o uchwałach rad gmin w sprawie nieudzieleniu absolutorium (Świebodzice i Malczyce). W związku z rozstrzygnięciem nadzorczym z powodu istotnego naruszenia art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwała Rady Gminy Zagrodno (brak bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy) nie podlegała opiniowaniu.

Negatywnie zaopiniowano uchwały:

- Rady Gminy Malczyce nr XXXI/193/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce za 2020 rok wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym — wobec niedokonania oceny wykonania budżetu za 2020 rok — uchwała SO nr IV/85/2021 z dnia 22 lipca 2021 r.,
- Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XLVII/285/2021 z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 u.f.p. w związku z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 marca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 572) — o nieudzieleniu absolutorium przesądziły przesłanki inne niż wykonanie budżetu — uchwała SO nr XIII/96/2021 z dnia 13 września 2021 r.

Dla porównania — w 2020 r. zaopiniowano 6 uchwał w sprawie absolutorium za rok 2019 — wydano 1 opinię pozytywną z uwagami o uchwale rady gminy w sprawie nieudzieleniu wójtowi absolutorium (Świebodzice) i 5 opinii negatywnych (Bogatynia, Boguszów-Gorce, Legnickie Pole, Lubań w., Zagrodno).

8. Udzielanie wyjaśnień na wystąpienia upoważnionych podmiotów w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych (art. 13 pkt 11 ustawy o r.i.o.)

Ogólne zasady postępowania przy wykonywaniu zadania, o którym mowa w art. 13 pkt 11 ustawy o r.i.o., uregulowało zarządzenie Prezesa Izby nr 2/12 z dnia 1 lutego 2012 r., określające zasady udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych i zakres informacji publikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej (zmienione zarządzeniem 3/17 z dnia 10 lutego 2017 r.).

W 2021 r. do Izby wpłynęły 43 wnioski o udzielenie wyjaśnień, w trybie określonym zarządzeniem Prezesa Izby udzielono 28 odpowiedzi, z których 20 zakwalifikowano do publikacji w BIP (opublikowano 6 w 2021 r. i 14 w 2022 r.). Zgodnie z regulacją zawartą w art. 13 pkt 11 ustawy, Izba upoważniona jest do udzielania wyjaśnień na wystąpienia — podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 — w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Izba nie udziela wyjaśnień: po pierwsze na wystąpienia podmiotów, które nie mieszczą się w katalogu podmiotów ściśle dookreślonych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy, a po wtóre na wystąpienia, które wykraczają poza zakres „stosowania przepisów o finansach publicznych” — odpowiedzi Izby zawarte w 15 pismach.

Przedmiotem udzielonych wyjaśnień były sprawy dotyczące:

- zasad i form finansowania zadań JST — 5 wyjaśnień,
- podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi — 3 wyjaśnienia,
- zaciągania zobowiązań, w tym zaliczenia do długu publicznego lub udzielenia pożyczki — 4 wyjaśnienia,
- stosowania przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych — 2 wyjaśnienia,
- stosowania klasyfikacji budżetowej, w tym sposobu klasyfikowania wydatków w związku z wprowadzaniem Systemem Monitorowania Usług Publicznych SMUP — 5 wyjaśnień,
- kompetencji organów JST i komisji stałych organów JST — 3 wyjaśnienia,
- sprawozdawczości budżetowej — 3 wyjaśnienia,
- stosowania art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. u.f.p. przy podejmowaniu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej związku — 1 wyjaśnienie,
- uprawnienia JST do pokrycia straty netto samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których są podmiotem tworzącym — 1 wyjaśnienie,
- zasad zatrudniania głównego księgowego — 1 wyjaśnienie.

9. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika (art. 13 pkt 9 ustawy o r.i.o.)

W 2021 r. do Komisji ds. Kontrasygnaty Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, właściwej do rozpatrywania spraw, o których mowa w art. 13 pkt 9 ustawy o r.i.o. — nie wpłynęło powiadomienie skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadku dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika (podobnie w 2020 r.).

10. Rozpatrywanie innych spraw określonych w odrębnych przepisach (art. 13 pkt 10 ustawy o r.i.o.) — rozpatrywanie skarg na działalność organów nadzorowanych JST (art. 229 k.p.a.)

W roku 2021 wpłynęło do Izby 18 skarg stanowiących w świetle art. 229 pkt 1 k.p.a. skargi dotyczące zadań lub działalności organów stanowiących lub wykonawczych nadzorowanych JST.

Przedmiotem skarg rozpatrzonych przez Izbę (10) były: procedura podejmowania uchwały budżetowej — zarzucono wprowadzenie do projektu uchwały autopoprawek, które nie zostały zaopiniowane przez RIO, kwestionowano prawidłowość zwołania sesji oraz sposób jej prowadzenia (3); kompetencje do wprowadzania zmian w uchwale budżetowej (1); niepodjęcie uchwały wprowadzającej zwolnienia podatkowe (1); pominięcie przy określaniu zasad udzielania dotacji określonej grupy podmiotów (1), niedokonanie w procedurze absolutoryjnej oceny wykonania budżetu, która uprawniałaby do nieudzielenia absolutorium (1); zasadność podjęcia uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej (1); prawidłowość kalkulacji stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (2).

Dla porównania — w 2020 r. wpłynęły do Izby 23 skargi, z których 17 podlegało rozpatrzeniu przez Izbę.

II. Zadania w zakresie dyscypliny finansów publicznych

W 2021 r. — zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289) — zapewniono siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną Regionalnej Komisji Orzekającej oraz Rzecznika dyscypliny finansów publicznych i jego zastępców, właściwych w sprawach rozpatrywanych przez Komisję, oraz ponoszono, finansowane z budżetu państwa, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem (zadania wykonywane przez Prezesa Izby).

Wyniki działania organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowią przedmiot odrębnych sprawozdań, sporządzanych na podstawie art. 192 ust. 1 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

III. Zadania w zakresie kontroli

1. Występowanie do podmiotów objętych planem kontroli o przekazywanie informacji w zakresie przedmiotu kontroli

Na podstawie § 3 Regulaminu przeprowadzania kontroli przez Izbę (stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 20/13 Prezesa Izby z dnia 4 grudnia 2013 r.), w ramach czynności związanych z przygotowaniem do kontroli kompleksowej JST, działając na podstawie art. 1 ust. 2 i art. 7 ust. 1 ustawy o r.i.o. oraz uchwały Kolegium Izby w sprawie planu kontroli na 2021 rok, Izba występowała przed rozpoczęciem kontroli, w trybie art. 88 u.s.g. i art. 77a u.s.p. oraz art. 78 u.s.w. o przekazanie informacji dotyczących funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w okresie od 2018 r. do III kw. 2021 r., w zakresie:

- zamówień publicznych udzielonych przez JST i jednostki podległe,
- dokonanych transakcji sprzedaży mienia JST,
- należności z tytułu zwrotu udzielonych bonifikat,
- obowiązujących umów dzierżawy i najmu mienia JST,
- danych dotyczących liczby podatników wg rodzaju podatku,
- udzielonych przez organ podatkowy ulg, odroczeń, umorzeń i rozłożeń na raty opłat i podatków,

- dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych na zadania publiczne,
- zaciągniętych zobowiązań, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu/pożyczki,
- wpływów z opłat i kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- dochodów z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków na realizację programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii,
- kontroli finansowych przeprowadzonych w JST przez inne instytucje kontrolne.

2. Przygotowanie przez inspektorów indywidualnych programów kontroli

W oparciu o przesłane przez jednostki samorządu terytorialnego (planowane do kontroli) informacje dotyczące ich funkcjonowania oraz dokumentację dostępną w WIAS (uchwały budżetowe, sprawozdania z wykonania budżetu, rozstrzygnięcia nadzorcze Izby, opinie składów orzekających, sprawozdania budżetowe i finansowe itd.) i dokumentację zgromadzoną w WKGF (protokoły poprzednich kontroli, wystąpienia pokontrolne, sygnalizacje dotyczące nieprawidłowości, wnioski o przeprowadzenie kontroli, doniesienia, notatki prasowe itd.) wyznaczony zespół kontrolny opracowywał zgodnie z ramowym zakresem kontroli (określonym uchwałą KRRIO nr 2/2011 z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowych JST) program kontroli kompleksowej gospodarki finansowej JST, określający zagadnienia wytypowane do kontroli, z uwzględnieniem istotności zdarzeń oraz obszarów ryzyka.

3. Prowadzenie kontroli i działań pokontrolnych, zgodnie z planem i tematyką określoną w indywidualnym dla danej jednostki sektora finansów publicznych programie kontroli

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono 64 kontrole, z tego: 53 kontrole kompleksowe (1 miasto na prawach powiatu, 36 gmin, 15 powiatów i 1 województwo), 10 kontroli problemowych (w tym 3 związki) i 1 kontrolę doraźną (zestawienie nr 3).

Czynności kontrolne w I półroczu 2021 r. prowadzone były w siedzibach jednostek kontrolowanych. W okresie od III kw. do końca 2021 r. — w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju wywołaną COVID-19 w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się i w związku z profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby — czynności kontrolne prowadzone były w systemie mieszanym (zdalnie oraz częściowo w siedzibie jednostki kontrolowanej). Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości były szczegółowo opisywane w protokołach kontroli i dokumentowane kserokopiami dowodów źródłowych (potwierdzonymi za zgodność z oryginałem), oświadczeniami i wyjaśnieniami złożonymi przez kontrolowanych w formie załączników do protokołu lub jako akta kontroli.

Zadania ujęte w planie kontroli na 2021 rok (przyjętym uchwałą Kolegium Izby nr 132/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r.) zostały wykonane w 101,59% (wykonano dodatkowo 1 kontrolę doraźną). W 2021 r. zaplanowano przeprowadzenie 63 kontroli, z tego: 53 kontrole kompleksowe (1 miasto na prawach powiatu, 36 gmin, 15 powiatów i 1 województwo) i 10 kontroli problemowych. Wydział Kontroli przeprowadził 64 kontrole, z tego:

- 53 kontrole kompleksowe (miasta na prawach powiatu, 5 gmin miejskich, 13 gmin miejsko-wiejskich, 18 gmin wiejskich, 15 powiatów i województwa);
- 10 kontroli problemowych, z tego: 3 związków (2 międzygminnych i 1 powiatów), 2 instytucji kultury i 5 jednostek budżetowych;
- 1 kontrolę doraźną — dotyczącą prawidłowości naliczania i wypłacania dodatków specjalnych w gminie wiejskiej Rudna.

Po zakończeniu czynności kontrolnych, na podstawie wyników kontroli sporządzano wystąpienie pokontrolne, wskazujące na źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia, kierowane do kierowników jednostek kontrolowanych (z prze-

kazaniem do wiadomości Przewodniczących Rady w przypadku kontroli JST lub do wójtów, burmistrzów czy starostów oraz marszałka — jedna kontrola — w przypadku kontroli podległych jednostek organizacyjnych). W 2021 r. zostały wydane 574 wnioski pokontrolne, do których kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń.

Pismem z dnia 23 marca 2021 r. Prezydent Miasta Wrocławia wniósł zastrzeżenia do trzech wniosków pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzonej w 2020 r. kontroli kompleksowej miasta Wrocław. Uchwałą nr 32/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uwzględniło zastrzeżenia złożone do dwóch wniosków pokontrolnych (nr 2 i 3 lit. a) i oddaliło zastrzeżenie wniesione do wniosku pokontrolnego nr 6.

W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych formułowano zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W 2021 r. do RDFP skierowano 21 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w sposób określony w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „uondfp”), z tego: 2 zawiadomienia wynikające z kontroli przeprowadzonych w 2020 r. (26 czynów wobec 3 osób) i 19 zawiadomień wynikających z kontroli przeprowadzonych w 2021 r. (53 czyny wobec 29 osób).

Skierowane w 2021 r. do RDFP zawiadomienia, wskazywały czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające najczęściej na:

- zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzeniu lub rozliczeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości — art. 18 pkt 1 (15 przypadków),
- dokonaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków — art. 11 ust. 1 (26 przypadków),
- nieopłaceniu w terminie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i składek na Fundusz Pracy przez jednostkę sektora finansów publicznych — art. 14 pkt 1–3 (12 przypadków),
- zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia — art. 15 ust. 1 (7 przypadków).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej zawiadomienia przekazano również do innych instytucji celem wykorzystania zgodnie z właściwością. W 2021 r. zawiadomienia takie przekazano do:

- 1) Prokuratury w zakresie czynu zabronionego ujętego w art. 286 Kodeksu karnego, dotyczącego sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Wrocław z bonifikatą na rzecz dotychczasowych najemców;
- 2) Ministerstwa Finansów - Wydziału Koordynacji Kontroli Zarządczej i Audytu Wewnętrznego, o ustaleniach w zakresie uprawnień pracownika zatrudnionego w Urzędzie na stanowisku audytora wewnętrznego, legitymującego się dokumentem potwierdzającym odbycie dwuletniej praktyki w zakresie audytu wewnętrznego, który to dokument nie zawierał informacji, że kierownik gminy w której odbył dwuletnią praktykę był jednocześnie jego pracodawcą;
- 3) Najwyższej Izby Kontroli Delegatura we Wrocławiu, w zakresie zawierania umów najmu i dzierżawy oraz naliczania czynszów;
- 4) Wojewody Dolnośląskiego (3 przypadki), celem służbowego wykorzystania, dotyczących:
 - a) ujęcia w zarządzeniu nr 0050.483.2016 Burmistrza Szklarskiej Poręby z 29 sierpnia 2016 r. w sprawie określenia sposobu wykonania uchwały Nr XIV/151/15 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców uregulowań uzależniających dokonanie transakcji sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz dotychczasowego najemcy od wpłacenia przez niego kaucji w wysokości 500 zł tytułem dotrzymania warunków umowy sprzedaży,
 - b) postanowienia zawartego w uchwale Rady Miejskiej Wrocławia Nr XLIX/697/98 z dnia 27 lutego 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław (ze zm.): „osoby prawne i fizyczne oraz nieposiadające osobowości prawnej

spółki handlowe, ubiegające się o nabycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym, ponoszą koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, w tym koszty: opracowań geodezyjnych, wyceny nieruchomości i koszty wymaganych ogłoszeń, oraz koszty założenia księgi wieczystej i koszty sporządzenia umowy notarialnej oraz koszty sądowe związane z dokonaniem wpisów w księgach wieczystych”,

- c) zapisów zawartych w uchwale Rady Powiatu Górowskiego Nr 2/XV/2000 z 15 marca 2000 r. (ze zm.) stanowiących o obciążeniu nabywców nieruchomości kosztami przygotowania niezbędnej dokumentacji do zbycia nieruchomości, a także kosztami opinii zawodowej rzeczoznawców majątkowych w przypadku rozbieżności wyceny nieruchomości wraz z ewentualnym podatkiem Vat jak również w zakresie ustalenia opłaty na poczet kosztów przygotowania dokumentacji do zbycia, którą należy wpłacić w momencie złożenia wniosku o nabycie nieruchomości (w przypadku rezygnacji wnioskodawcy z nabycia nieruchomości zaliczka ta nie podlega zwrotowi); ponadto w latach 2019 – 2021 zasady zarządu mieniem Powiatu Górowskiego w zakresie wynajmu i dzierżawy lokali użytkowych, gruntów i czynszów najmu i dzierżawy określała uchwała Rady nr XVI/99/12 z 14 maja 2012 r. (ze zm.), której integralną częścią był załącznik nr 1 określający minimalne stawki czynszu najmu lub dzierżawy lokali użytkowych i gruntów, tymczasem z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodarowanie mieniem powiatu należy do zadań zarządu powiatu.

W roku 2021 do WKGF wpłynęło 95 pism, będących informacjami, wnioskami i sygnalizacjami nieprawidłowości w funkcjonowaniu JST, które dotyczyły 49 JST (44 gmin, 4 powiatów i województwa), 8 gminnych jednostek organizacyjnych (w tym 4 sp.z o.o.) oraz 3 podmiotów nie będących jednostkami sektora finansów publicznych, z tego:

- w przypadku 28 sygnalizacji — udzielono pisemnych informacji i wyjaśnień związanych z zagadnieniami poruszonymi w pismach,
- spośród zagadnień przedstawionych w 28 pismach — 4 wprowadzono do programów kompleksowych kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych w 2021 r. a pozostałe sygnalizacje przeanalizowano i pozostawiono do wykorzystania w przyszłych kontrolach JST,
- w przypadku 25 sygnalizacji — 7 wprowadzono do programów kompleksowych kontroli gospodarki finansowej JST objętych kontrolą w 2021 r.,
- w pozostałych przypadkach udzielono odpowiedzi i wskazano, że sygnalizowane zagadnienia zostaną uwzględnione, zgodnie z właściwością Izby, podczas przyszłych kontroli gospodarki finansowej JST i ich jednostek organizacyjnych,
- w odniesieniu do 7 sygnalizacji — wszczęto postępowania wyjaśniające występując pisemnie do kierowników jednostek sektora finansów publicznych, których sygnalizacja dotyczyła, o zajęcie stanowiska w sprawach poruszanych w pismach i udzielenie Izbie szczegółowych informacji w przedmiotowym zakresie, umożliwiającących następnie udzielenie odpowiedzi nadawcom pism,
- zagadnienia przedstawione w 6 pismach nie należały do kompetencji RIO i zostały przesłane do innych instytucji zgodnie z właściwością (do gminy, Prokuratury, CBA i 3 do Wojewody).

W trakcie kontroli kompleksowych gospodarki finansowej JST przeprowadzonych w 2021 r. skontrolowano zagadnienia wskazane jako nieprawidłowości w 11 sygnalizacjach (z 95 ww.), dotyczących 10 gmin.

W sprawach opisanych w 2 sygnalizacjach dotyczących Klubów Sportowych prowadzone są postępowania przez dwie Prokuratury.

W zakresie nieprawidłowości w naliczaniu czynszu i dodatków mieszkaniowych w latach 2018-2021 dla osoby fizycznej stwierdzono jedynie w 1 przypadku nieprawidłowe naliczenie dodatku mieszkaniowego (zaniżono wysokość).

Kontrola czterech zadań inwestycyjnych i jednego przedsięwzięcia wykazała, że sugerowane w sygnalizacji nieprawidłowości w trzech zadaniach inwestycyjnych i przedsięwzięciu nie potwierdziły się. W przypadku jednego zadania sygnalizowane nieprawidłowości dotyczące samowolnego posadowienia dwóch obiektów kontenerowych na parkingu w pasie drogowym drogi gminnej, które miało miejsce w maju 2020 r. (dowody w postaci zdjęć), przeprowadzone postępowanie administracyjne przez Powiatowy

Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu zakończyło się wydaniem Decyzji nr 178/2020 z dnia 19 listopada 2020 r., którą umorzono przedmiotowe postępowanie, gdyż w momencie oględzin miejsca samowolnego posadowienia kontenerów nie potwierdzono ich obecności.

W przypadku 6 sygnalizacji wskazane nieprawidłowości nie potwierdziły się.

Ponadto w trakcie przeprowadzonych kontroli w 2021 r. zweryfikowano 26 pism (sygnalizacji), które wpłynęły do Izby w latach 2017–2020. Sygnalizacje te dotyczyły różnych zagadnień, m.in. udzielania zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych, nieterminowego regulowania faktur za odbiór odpadów komunalnych, wydatkowania środków publicznych z budżetów JST, nieterminowego przekazywania składek do ZUS, gospodarowania gminnym zasobem komunalnym.

W przypadku potwierdzenia się sygnalizowanych nieprawidłowości w ramach kierowanych do tych jednostek wystąpień pokontrolnych formułowano wnioski pokontrolne dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości celem wyeliminowania ich w przyszłości.

4. Szkolenie inspektorów kontroli w zakresie problemów objętych działalnością kontrolną

Informacje w zakresie szkoleń inspektorów ds. kontroli zawiera odrębne sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Izby za 2021 rok.

5. Szkolenie absolwentów wyższych uczelni zatrudnionych w Izbie w celu przygotowania ich do pracy w charakterze inspektora kontroli

W roku 2021 nie zatrudniono absolwenta szkoły wyższej do odbycia w Izbie stażu pracy i zatrudnienia w Wydziale Kontroli w celu przygotowania do pracy w charakterze inspektora kontroli.

6. Opracowanie sprawozdania z realizacji planu pracy Wydziału Kontroli, w tym planu kontroli i działań pokontrolnych za 2020 rok

Sprawozdanie z realizacji planu kontroli i działań pokontrolnych w 2020 r. zostało opracowane zgodnie z terminem ustalonym w ramowym planie pracy Izby i przyjęte przez Kolegium Izby uchwałą nr 24/2021 z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli, Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za rok 2020.

7. Współpraca WKGF z WIAS w zakresie wymiany informacji o jednostkach objętych kontrolą

W czasie przeznaczonym na przygotowanie kontroli w jednostce samorządu terytorialnego inspektorzy kontroli zapoznawali się z informacjami dotyczącymi funkcjonowania danej JST przesłanymi przez JST (planowane do kontroli), z rozstrzygnięciami nadzorczymi i wydanymi opiniami w sprawach dotyczących jednostki oraz dokumentami planistycznymi i sprawozdawczymi gromadzonymi w WIAS. Pozyskiwali informacje od pracowników WIAS i członków Kolegium na temat funkcjonowania jednostek, które miały zostać objęte kontrolą. Uzyskane informacje były uwzględniane przy opracowywaniu szczegółowego programu kontroli jednostki. Współpraca w tym zakresie była realizowana w trybie roboczym także w czasie trwania kontroli oraz po jej zakończeniu.

8. Współpraca z Kolegium Izby i WIAS w zakresie ustalania tematyki szkoleniowo-instruktażowej, w związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami i uchybieniami

Współpraca w tym zakresie polegała na bieżącym przekazywaniu informacji o nieprawidłowościach i uchybieniach stwierdzonych w trakcie kontroli, w celu ich wykorzystania w działalności informacyjnej, instruktażowej oraz szkoleniowej.

9. Opracowanie planu pracy WKGF na 2022 rok, w tym planu kontroli podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o r.i.o.

Plan pracy WKGF i plan kontroli jednostek sektora finansów publicznych na 2022 rok został opracowany w ustalonym terminie i przyjęty przez Kolegium Izby uchwałą nr 71/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na rok 2022, w tym planu kontroli. W planie tym przewidziano przeprowadzenie 55 kontroli, z tego: 45 kontroli kompleksowych JST (33 gmin, 2 miast na prawach powiatu i 10 powiatów) oraz 10 kontroli problemowych (związków międzygminnych).

10. Ustalenia kontroli skutkujące korektą sprawozdań Rb-PDP

W roku 2021 — w wyniku przeprowadzonych kontroli kompleksowych gospodarki finansowej 36 gmin i miasta na prawach powiatu (Bardo, Bogatynia, Borów, Czernica, Długołęka, Dobroszyce, Duszniki-Zdrój, Gaworzyce, Głogów m., Głogów w., Lądek-Zdrój, Lewin Kłodzki, Marcinowice, Męcinka, Międzybórz, Miękinia, Milicz, Niechlów, Oława w., Pielgrzymka, Prusice, Przemków, Radwanice, Siekierczyn, Sobótka, Stare Bogaczowice, Stronie Śląskie, Strzelin, Szczawno-Zdrój, Szczytna, Środa Śląska, Wąsosz, Zawidów, Zawonia, Złotoryja m., Złotoryja w. i Jelenia Góra) — 20 gmin (Bardo, Bogatynia, Dobroszyce, Duszniki-Zdrój, Głogów w., Lewin Kłodzki, Marcinowice, Międzybórz, Siekierczyn, Stare Bogaczowice, Stronie Śląskie, Sobótka, Środa Śląska, Szczawno-Zdrój, Szczytna, Radwanice, Wąsosz, Zawonia, Zawidów i Złotoryja w.) sporządziło korekty rocznych sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych. Korekty te dotyczyły lat: 2018 (3 gminy), 2019 (14 gmin) i 2020 (15 gmin).

Korekty sprawozdań Rb-PDP zostały sporządzone w następującym zakresie:

1. Skutki obniżenia górnych stawek podatku (24 przypadki w 18 gminach), które dotyczyły:
 - 1) zniżenia kwoty skutków o 115.096,76 zł (14 przypadków w 10 gminach),
 - 2) zawyżenia kwoty skutków o 20.330,33 zł (10 przypadków w 8 gminach).
2. Skutki udzielonych ulg i zwolnień wprowadzonych przepisami uchwał rad gmin (12 przypadków w 10 gminach), które dotyczyły:
 - 1) zniżenia kwoty skutków o 20.634,35 zł (5 przypadków w 5 gminach),
 - 2) zawyżenia kwoty skutków o 36.344,68 zł (7 przypadków w 5 gminach).
3. Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy — Ordynacja podatkowa w zakresie umorzeń, rozłożeń na raty i odroczeń terminu płatności (w 16 gminach) dotyczyły:
 - 1) zniżenia kwoty skutków o 20.486,46 zł (7 przypadków w 5 gminach),
 - 2) zawyżenia kwoty skutków o 780.308,30 zł (13 przypadków w 9 gminach).

W wyniku sporządzonych korekt sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za lata 2018–2020 łączna kwota zmian w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatkach wyniosła 993.200,88 zł, z czego kwota skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatkach została zniżona o 156.217,57 zł, a zawyżona o 836.983,31 zł.

W związku z powyższymi korektami sprawozdań Rb-PDP Ministerstwo Finansów w stosunku do gminy Międzybórz wydało decyzję nr ST3.4755.55.2021 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmniejszającą część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2021 rok dla Miasta i Gminy Międzybórz o kwotę 11.532,00 zł oraz

potrącającą nienależnie otrzymaną w okresie styczeń – listopad 2021 r. kwotę 10.571,00 zł ze skorygowanej raty części wyrównawczej subwencji ogólnej za miesiąc grudzień 2021 r. (zobowiązującą też do zapłaty odsetek, ustalonych jak dla zaległości podatkowych, od nienależnej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymanej w miesiącach styczeń – listopad 2021 r.).

Ponadto w sprawozdaniach Rb-PDP za 2019 rok 2 gminy (Stronie Śląskie i Środa Śląska) oraz za 2020 rok 6 gmin (Lewin Kłodzki, Siekierczyn, Sobótka, Stronie Śląskie, Bogatynia i Środa Śląska) wykazały nieprawidłowe kwoty wykonanych dochodów wynikających z wydanych w latach poprzednich decyzji o rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności (kol. 2a), łącznie o kwotę 233.806,63 zł, z tego: zniżenie kwot dochodów w 2019 r. o 109.123,20 zł (Stronie Śląskie i Środa Śląska) oraz zniżenie kwot dochodów w 2020 r. o 124.616,43 zł (Lewin Kłodzki, Sobótka, Stronie Śląskie, Bogatynia i Środa Śląska), a zawyżenie kwoty dochodów o 67,00 zł (Siekierczyn).

IV. Inne zadania w zakresie nadzoru i kontroli

A. Kontrola sprawozdań przekazywanych przez JST i zapewnienie przepływu danych z tych sprawozdań

1. *Kontrola formalna i rachunkowa kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej (art. 9a ustawy o r.i.o.)*

W roku 2021 skontrolowano 14 376 sprawozdań z wykonania procesów finansów publicznych (w 2020 r. 13 504), przekazanych Izbie przez organy wykonawcze nadzorowanych 196 JST, 12 związków międzygminnych, 1 związku powiatów i 1 związku powiatowo-gminnego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564) oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. poz. 2396).

Wśród skontrolowanych sprawozdań 2327 (16,2%) stanowiły korekty sprawozdań. Kontrola podpisanych kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi przez upoważnione osoby sprawozdań i ich korekt była przeprowadzona z użyciem informatycznego systemu BeSTi@, łącznie ze sprawozdaniami dla dysponentów środków budżetu państwa, przedkładanych do izb w formie elektronicznej „do wiadomości”.

Skontrolowanych przez Izbę (WIAS) sprawozdań JST było w 2021 r. o 872 więcej niż w 2020 r., przy zmniejszeniu liczby korekt o 164. Wzrost liczby sprawozdań wynikał przede wszystkim z większej ilości otrzymanych sprawozdań Rb-50 oraz korekt sprawozdania Rb-Z. Korekty sprawozdań Rb-PDP w 35 przypadkach (21 JST) dotyczyły wykonania zaleceń pokontrolnych Izby.

W zakresie kontroli pod względem rachunkowym i formalnym wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytków dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r.; Dz.U. Nr 65, poz. 599, z późn. zm.) skontrolowano i przekazano Ministerstwu Finansów (pismo znak WIAS.WR.522.1.2021 z dnia 8 września 2021 r.) 2 złożone wnioski gmin (Legnica i Wałbrzych).

Liczba kontrolowanych sprawozdań budżetowych JST oraz wniosków gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej w latach 2020 i 2021

Nazwa sprawozdania	Liczba sprawozdań ogółem w 2020 r.			Liczba sprawozdań ogółem w 2021 r.		
	pierwotne	korekty	razem	pierwotne	korekty	razem
Rb-27S	1471	585	2056	1470	526	1996
Rb-28S	1471	238	1709	1470	249	1719
Rb-NDS	839	384	1223	840	382	1222
Rb-Z	838	128	966	840	224	1064
Rb-N	839	226	1065	840	181	1021
Rb-UZ	200	38	238	198	39	237
Rb-PDP	169	92	261	169	82	251
Rb-ST	209	26	235	210	35	245
Rb-30S	261	103	364	253	77	330
Rb-34S	477	45	522	477	33	510
Rb-28NWS	162	9	171	190	2	192
Razem sprawozdania przekazywane do MF	6936	1874	8810	6957	1830	8787
Rb-50/D i Rb-50/W	3293	523	3816	4308	390	4698
Rb-27ZZ	784	94	878	784	107	891
Razem sprawozdania budżetowe	11013	2491	13504	12049	2327	14376
Wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji	2	0	2	2	0	2
Razem	11015	2491	13506	12051	2327	14378

Pliki skontrolowanych sprawozdań zbiorczych: Rb-27S, Rb-28S, Rb-28NWS, Rb-NDS, Rb-PDP, Rb-ST, Rb-30S, Rb-34S oraz pliki sprawozdań łącznych: Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ przekazywano w 2021 r. do Ministerstwa Finansów (MF) na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej i w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w tym:

- zapewniono terminowy przepływ skontrolowanych plików sprawozdań budżetowych, przekazywanych w cyklach kwartalnych w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemu BeSTi@, tj. sprawozdań:
 - za 4 kwartały i za rok 2020,
 - za I kw. 2021 r.,
 - za II kw. 2021 r.,
 - za III kw. 2021 r;
- zapewniono terminowy przepływ sprawozdań miesięcznych Rb-27S i Rb-28S za grudzień 2020, styczeń 2021 i listopad 2021 w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemu BeSTi@;
- zapewniono przekazanie do MF 45 korekt sprawozdań Rb-PDP za rok 2020, w tym 14 w wyniku zaleceń pokontrolnych Izby;
- zapewniono przekazanie 20 korekt sprawozdań Rb-PDP za rok 2019, w tym 17 sporządzonych w wyniku zaleceń pokontrolnych Izby; 5 korekt za rok 2018, w tym 4 w wyniku zaleceń pokontrolnych Izby.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań budżetowych JST w 2021 r. w odniesieniu do poszczególnych rodzajów sprawozdań dotyczyły najczęściej:

Rb-27S sprawozdanie z wykonania planu dochodów:

- dochody budżetowe z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności pobieranych przez JST w kolumnie „Dochody otrzymane” niewykazywane w kwotach dochodów otrzymanych na rachunek bankowy jednostki w okresie sprawozdawczym, pomniejszone o dokonane zwroty, a w kolumnie „należności pozostałe do zapłaty” niewykazywane w kwotach stanowiących różnicę pomiędzy kwotami wykazanymi w kolumnie „Należności” oraz kwotami wykazanymi w kolumnach „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)” i „Potrącenia” z uwzględnieniem nadpłat;
- dochody budżetowe pobierane przez urzędy skarbowe na rzecz JST z tytułu podatków i opłat oraz udziału JST w podatku dochodowym od osób prawnych w kolumnie „należności pozostałe do zapłaty” niewykazywane w kwotach stanowiących różnicę pomiędzy kwotami wykazanymi w kolumnie „Należności” oraz kwotami wykazanymi w kolumnie „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)”;
- dochody budżetowe pobierane przez urzędy skarbowe na rzecz JST z tytułu podatków i opłat niewykazywane w sprawozdaniach za marzec, czerwiec, wrzesień i rok budżetowy w kolumnach: „Należności”, „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)”, „zaległości netto” zgodnie z danymi wykazanymi

- w informacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- udziały JST w podatku dochodowym od osób prawnych w sprawozdaniach za marzec, czerwiec, wrzesień i rok budżetowy w kolumnach: „Należności” oraz „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)” niezgodne z danymi pochodzącymi z informacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
 - udziały JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w sprawozdaniu rocznym w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane”, „zaległości netto” i „nadpłaty” niezgodne z kwotami wykazanymi przez Ministerstwo Finansów — Departament przekazujący udziały JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w informacji zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów;
 - brak zachowania zasad rachunkowych, np. brak bilansowania wierszy sprawozdań;
 - brak spójności ze sprawozdaniem Rb-50D i Rb-27ZZ;
 - nieprawidłowe wykazywanie kwot dotyczących części oświatowej subwencji ogólnej oraz PIT w zakresie dochodów wykonanych i dochodów otrzymanych (dochody wykonane równe otrzymanym);
 - nieprawidłowe wykazywanie kwot dotyczących subwencji ogólnej (innej niż oświatowa) w zakresie dochodów wykonanych i dochodów otrzymanych (dochody wykonane różne od otrzymanych);
 - nieprawidłowe użycie klasyfikacji budżetowej (paragrafów);
 - wykazywanie kwot dotacji niezgodnych z wykazem dysponenta).

Rb-28S sprawozdanie z wykonania planu wydatków:

- nieprawidłowe wykazywanie zaangażowania środków (kwoty niższe niż wykonanie wydatku + zobowiązania wymagalne);
- niezgodność planu i wykonania ze sprawozdaniem Rb-50W;
- niezgodność planu z budżetem;
- niespójność ze sprawozdaniem Rb-Z w zakresie zobowiązań wymagalnych;
- niezgodność w zakresie wykazanych wydatków niewygasających z Rb-ST;
- wykazywanie kwot ujemnych m.in. w wydatkach wykonanych, zobowiązaniach wymagalnych.

Rb-NDS sprawozdanie o nadwyżce/deficycie:

- niewypełniona lub nieprawidłowo wypełniona część E w zakresie źródeł finansowania deficytu, w tym niespójność kwot pomiędzy częścią E a wierszem C Rb-NDS;
- niewypełniona lub nieprawidłowo (niespójnie z uchwałą budżetową) wypełniona część F;
- przychody i rozchody z tytułu papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona (obligacje samorządowe) błędnie wykazywane w kategoriach innych niż kredyty i pożyczki;
- nieprawidłowo wykazane kwoty przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków, w tym niezgodne z bilansem z wykonania budżetu JST za rok poprzedni;
- niewykazywanie lub nieprawidłowe wykazywanie kwot w pozycji D13a;
- brak spójności ze sprawozdaniem Rb-Z i Rb-N;
- niewykazywanie w pozycji D23 depozytów terminowych.

Rb-Z sprawozdanie o stanie zobowiązań:

- nieprawidłowe przypisanie zobowiązań do tytułów dłużnych w części A (wykazanie w pozycji papiery wartościowe, papierów, dla których nie istnieje płynny rynek wtórny);
- błędne ustalenie stanu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek i papierów wartościowych (w tym w części C);
- niespójność logiczna (część C1) ze sprawozdaniem Rb-NDS (z częścią F);
- brak spójności wewnętrznej (część A z częścią C3);
- błędy w wykazywaniu zobowiązań wymagalnych (spójność logiczna z Rb-28S);
- nieprawidłowe wykazywanie kwot w części B — poręczenia i gwarancje, błędy logiczne i niezgodność ze stanem faktycznym;
- błędy w wykazywaniu numerów REGON (część F).

Rb-N sprawozdanie o stanie należności:

- niespójność logiczna i rachunkowa ze sprawozdaniem Rb-27S (w zakresie należności wymagalnych, pozostałych należności, gwarancji i poręczeń);
- nieprawidłowe wykazywanie należności wg dłużników (w zakresie wykazywania gotówki i depozytów, w tym w poz. Bank Centralny);
- nieprawidłowe wykazanie należności w poz. N1 (papiery wartościowe), zamiast w poz. N2 (kredyty i pożyczki);
- niespójność logiczna i rachunkowa ze sprawozdaniem Rb-NDS w zakresie depozytów terminowych, pożyczek udzielonych.

Rb-PDP sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych:

- nieprawidłowości w wykazywaniu skutków obniżenia górnych stawek podatkowych, ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień, oraz pozostałych decyzji organów podatkowych niezgodnych ze stanem faktycznym, stwierdzanych m.in. w wyniku kontroli gospodarki finansowej.

Rb-30S sprawozdanie z wykonania planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego:

- niespójność z Rb-28S i Rb-27S w zakresie dotacji na zadania bieżące,
- brak zachowania ciągłości bilansowej w części C pomiędzy sprawozdaniem z roku poprzedniego,
- brak spójności wewnętrznej,
- stosowanie nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej.

Rb-34S sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p.:

- brak zachowania ciągłości bilansowej w części C;

Rb-UZ roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań:

- niespójność logiczno-rachunkowa pomiędzy Rb-Z a Rb-UZ;
- nieprawidłowe wykazywanie danych w części C3 i C4 (nieprawidłowe wykazywanie zobowiązań wg terminu zapadalności).

Rb-ST sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych JST:

- wykazanie nieprawidłowego stanu środków na rachunku.

2. Wykonanie dyspozycji art. 10 ustawy o r.i.o.

W 2021 r. przekazano Ministrowi Finansów za pośrednictwem systemu BeSTi@ 35 korekt rocznych sprawozdań Rb-PDP, złożonych w wykonaniu zaleceń pokontrolnych Izby.

Przekazane korekty sprawozdań Rb-PDP dotyczyły:

- w 4 przypadkach — korekt sprawozdań za 2018 rok, wobec wykazania zawyżonych skutków decyzji organów podatkowych (Głogów w., Podgórzyn, Złotoryja w.) oraz wobec wykazania zaniżonych skutków decyzji organów podatkowych (Szklarska Poręba);
- w 17 przypadkach — korekt sprawozdań za 2019 rok, wobec wykazania zawyżonych skutków decyzji organu podatkowego (Lewin Kłodzki, Pielgrzymka, Platerówka, Podgórzyn, Stronie Śląskie, Szczawno-Zdrój, Szklarska Poręba, Zawonia, Złotoryja w.) oraz wobec zaniżenia skutków decyzji (Bardo, Dobroszyce, Duszniki-Zdrój, Międzybórz, Pielgrzymka, Radwanice, Środa Śląska);
- w 14 przypadkach — korekt sprawozdań za 2020 rok, wobec wykazania zawyżonych skutków decyzji organu podatkowego (Lewin Kłodzki, Pielgrzymka, Radwanice, Stronie Śląskie, Szczytna, Środa Śląska, Zawidów) oraz wobec wykazania zaniżonych skutków decyzji organów podatkowych (Bardo, Duszniki-Zdrój, Międzybórz, Pielgrzymka, Siekierczyn).

3. Sporządzanie i przekazywanie przez Izbę sprawozdań łącznych i zbiorczych w zakresie operacji finansowych (§ 8 ust. 3–5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2020 r.; Dz.U. poz. 2396)

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, JST sporządzają i przekazują do regionalnych izb obrachunkowych kwartalne sprawozdania łączne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ, a izby na podstawie otrzymanych sprawozdań sporządzają i przekazują Prezesowi GUS i Ministerstwu Finansów sprawozdania zbiorcze w terminach określonych w rozporządzeniu. Wykonanie przez Izbę zadań w zakresie kontroli sprawozdań łącznych Rb-Z, Rb-N i Rb-UZ za IV kw. 2020 r. i I, II, III kw. 2021 r. oraz ich terminowego przekazania do Ministerstwa Finansów realizowano z wykorzystaniem systemu BeSTi@. Obowiązek przekazania Prezesowi GUS (§ 8 ust. 3 rozporządzenia) sprawozdań zbiorczych wygenerowanych z systemu BeSTi@ na podstawie sprawozdań łącznych JST za pomocą narzędzia agregującego będącego składnikiem funkcjonalnym systemu BeSTi@ został zrealizowany na dedykowanych formularzach w formacie Excel za pomocą platformy ePUAP.

W roku 2021 Izba sporządziła i przekazała Prezesowi GUS sprawozdania zbiorcze (sporządzone na podstawie otrzymanych sprawozdań łącznych JST):

- 1) sprawozdania Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ za IV kw. 2020 r. — 4 marca oraz korekta — 4 maja (Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ),
- 2) sprawozdania Rb-Z i Rb-N za I kw. 2021 r. — 4 maja,
- 3) sprawozdania Rb-Z i Rb-N za II kw. 2021 r. — 29 lipca,
- 4) sprawozdania Rb-Z i Rb-N za III kw. 2021 r. — 8 listopada.

Zgodnie z § 8 ust. 5 przedmiotowego rozporządzenia, Izba sporządza i przekazuje Prezesowi GUS sprawozdania zbiorcze w zakresie operacji finansowych, z tego kwartalne (Rb-Z i Rb-N) i roczne (Rb-UZ) według rodzaju jednostek, na podstawie sprawozdań zbiorczych otrzymanych z JST będących organem założycielskim lub nadzorującym: dla instytucji kultury (grupa 42), dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej — sp zoz (grupa 62) oraz dla osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw z wyłączeniem przedsiębiorstw i spółek prawa handlowego (grupa 82).

Począwszy od I kw. 2021 r. JST przekazują sprawozdania zbiorcze do RIO wyłącznie za pomocą systemu BeSTi@, na podstawie § 9 ust. 7 rozporządzenia.

Z prowadzonego przez Izbę monitoringu liczby jednostek zobowiązanych do sporządzania i przekazywania sprawozdań zbiorczych i liczby ich jednostek organizacyjnych wynika, że zobowiązanych (według stanu na 31 grudnia 2021 r.) do sporządzania i przekazywania sprawozdań było 179 JST (91,3%), będących organem założycielskim:

- 305 samorządowych instytucji kultury — 169 JST (86,2%),
- 91 samorządowych sp zoz — 67 JST (34,2%),
- 1 innej samorządowej osoby prawnej — 1 JST.

Liczba kontrolowanych sprawozdań jednostek w zakresie operacji finansowych, na podstawie których sporządzono sprawozdania zbiorcze w latach 2020 i 2021

Rodzaj sprawozdania	Liczba JST*		Liczba zbadanych sprawozdań	
	2020	2021	2020	2021
Rb-Z Sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych,	176	-	-	-
Rb-N Sprawozdanie o stanie należności, Rb-UZ, z tego:				
– samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (grupa 62)	72	67	591	568
– samorządowych instytucji kultury (grupa 42)	166	169	1 354	1416
– samorządowych osób prawnych (grupa 82)	1	1	8	12
Korekty sprawozdań (Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ)			38	40

* Dotyczy tych JST, które są organem założycielskim lub nadzorującym i są zobowiązane do sporządzania tych sprawozdań.

Określony w przepisach rozporządzenia obowiązek sporządzania i przekazywania Prezesowi GUS kwartalnych zbiorczych sprawozdań Rb-Z i Rb-N oraz rocznych sprawozdań zbiorczych Rb-UZ (według

grup rodzajowych jednostek oraz w pełnej szczegółowości danych) został wykonany w 2021 r. z zachowaniem obowiązujących terminów. W roku 2021 Izba sporządziła i przekazała do GUS w formie elektronicznej:

- 1) kwartalne zbiorcze sprawozdania Rb-Z i Rb-N, sporządzone według stanu:
 - na koniec IV kw. 2020 r. — 10 marca oraz korekta — 4 maja (Rb-N, Rb-Z),
 - na koniec I kw. 2021 r. — 10 maja,
 - na koniec II kw. 2021 r. — 11 sierpnia,
 - na koniec III kw. 2021 r. — 8 listopada;
- 2) roczne zbiorcze sprawozdanie Rb-UZ, sporządzone według stanu na koniec 2020 r. — 10 marca oraz korektę — 4 maja.

Zadania w zakresie kontroli danych oraz sporządzania i przekazywania zbiorczych sprawozdań do GUS były w 2021 r. wykonywane przy użyciu aplikacji przygotowanej przez GUS oraz wspomagająco z użyciem agregatora wykorzystującego aplikację Microsoft Excel, przygotowanego przez Zespół ds. koordynacji i rozwoju technologii informatycznych przy KRRIO, a począwszy od sprawozdań za I kw. 2021 r. do kontroli sprawozdań oraz przygotowania danych zbiorczych dla GUS korzystano z narzędzi i funkcji systemu BeSTi@.

Analiza danych pochodzących ze sprawozdań Rb-Z — o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych samorządowych osób prawnych, zbadanych w 2021 r., wskazuje, że zadłużenie samorządowych podmiotów, dla których dolnośląskie JST są organem założycielskim lub nadzorującym, na koniec IV kw. 2020 r. wyniosło łącznie 348.017 tys. zł (na koniec IV kw. 2019 r. wyniosło 379.697 tys. zł), w tym zadłużenie sp zoz wyniosło 333.691 tys. zł (na koniec IV kw. 2019 r. — 364.232 tys. zł). Porównanie danych w stosunku do roku poprzedniego wskazuje na odwrócenie trendu wzrostowego zadłużenia, który wystąpił na przestrzeni dwóch ostatnich lat i spadek wartości zobowiązań ogółem samorządowych podmiotów prawnych — o 31.680 tys. zł, tj. o 8,7%, co w głównej mierze było związane ze zmniejszeniem poziomu zadłużenia dolnośląskich sp zoz (o 30.541 tys. zł, tj. o 8,4%). Największe pozytywne zmiany zadłużenia zanotowały sp zoz dolnośląskiego województwa samorządowego, w których sumaryczny dług zmniejszył się o 22.779 tys. zł (10,1%). Istotne obniżenie zadłużenia odnotowały ponadto: sp zoz nadzorowany przez Powiat Kłodzki — o 4.524 tys. zł (23,2%), sp zoz nadzorowany przez Powiat Bolesławiecki — o 2.535 tys. zł (31,1%) i sp zoz nadzorowany przez Powiat Trzebnicki — o 1.835 tys. zł (9,1%). Zauważalny wzrost zadłużenia odnotował sp zoz nadzorowany przez Powiat Zgorzelecki — o 1.376 tys. zł (3,6%) i sp zoz nadzorowany przez Powiat Oławski — o 613 tys. zł (29,4%).

4. *Obsługa plików sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; Dz.U. z 2021 r. poz. 743) oraz plików sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli (art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. — Karta nauczyciela; Dz.U. z 2021 r. poz. 1762)*

Realizując obowiązki określone w art. 34 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Izba przekazała w dniu 1 kwietnia 2021 r. ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych 196 plików rocznych sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych za 2020 rok. Przekazania sprawozdań dokonano wyłącznie za pomocą poczty elektronicznej na wskazany przez Ministerstwo Finansów adres.

Wykonując dyspozycję art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. — Karta nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762), JST będące organami prowadzącymi szkoły przekazały do Izby w 2021 r. 196 sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w 2020 r., sporządzonych według wzoru opublikowanego na podmiotowej stronie Ministra Edukacji Narodowej. Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach organów prowadzących Izba sporządziła — wykorzystując narzędzie informatyczne stworzone przez Zespół ds. koordynacji i rozwoju technologii informatycznych przy KRRIO — i przekazała w dniu 25 lutego 2021 r. Ministerstwu Edukacji Narodowej (za pośrednictwem RIO w Poznaniu) pełną informację w tym zakresie.

5. *Przyjmowanie sprawozdań finansowych przekazywanych przez zarządy JST (§ 34 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r.; Dz.U. z 2020 r. poz. 342)*

W 2021 r., zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, zarządy JST sporządzały sprawozdanie finansowe JST za 2020 rok składające się z bilansu z wykonania budżetu, bilansu łącznego, łącznego rachunku zysków i strat jednostki, łącznego zestawienia zmian w funduszu jednostki oraz informacji dodatkowej — dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Bilans z wykonania budżetu i sprawozdania finansowe podlegały przekazaniu do właściwej regionalnej izby obrachunkowej w terminie do 30 maja³, wyłącznie w postaci dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, z wykorzystaniem systemu BeSTi@.

W ramach wykonywania w 2021 r. zadań związanych z przekazaniem przez organy JST sprawozdań finansowych za rok 2020 Izba przyjęła i skontrolowała 210 bilansów z wykonania budżetu JST, 210 bilansów, 210 rachunków zysków i strat, 210 zestawień zmian w funduszu oraz 210 informacji dodatkowych — składających się na 210 sprawozdań finansowych łącznych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych — oraz 43 korekty bilansów z wykonania budżetu, 30 korekt bilansów łącznych, 21 korekt rachunków zysków i strat, 53 korekty zestawień zmian w funduszu oraz 35 korekt informacji dodatkowej. W 2021 r. Izba przyjęła i skontrolowała 1232 dokumenty wchodzące w zakres pojęcia sprawozdanie finansowe JST, w tym 182 korekty.

6. *Przyjmowanie skonsolidowanych bilansów JST i zapewnienie elektronicznego przepływu danych do Ministerstwa Finansów (§ 34 ust. 4 pkt 2 oraz ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r.; Dz.U. z 2020 r. poz. 342)*

Przepisy rozporządzenia nakładają na zarządy JST obowiązek sporządzenia bilansu skonsolidowanego i jego przekazania regionalnej izbie obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, w terminie do 30 lipca⁴ roku następującego po roku, za który sporządzono bilans. Jednocześnie regionalne izby obrachunkowe zostały zobowiązane do przekazania MF formy elektronicznej w terminie do 13 sierpnia⁵. Bilanse skonsolidowane 210 JST zostały wysłane w terminie za pomocą systemu BeSTi@.

Łącznie w 2021 r. Izba przyjęła 226 bilansów skonsolidowanych JST, z tego 210 bilansów skonsolidowanych, 13 korekt za 2020 rok i 3 korekty bilansu za rok 2019, i przekazała (po skontrolovaniu) do MF 226 dokumentów elektronicznych.

7. *Przyjmowanie i przekazywanie sprawozdań podatkowych SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (§ 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego; Dz.U. z 2017 r. poz. 2455)*

Realizując przepisy określone w § 7 ust. 2 i § 11 rozporządzenia, Izba w 2021 r. otrzymała 385 sprawozdań SP-1 (w tym 16 dotyczących 2022 r. — część A) i przekazała do Ministerstwa Finansów za pomocą systemu BeSTi@, z zachowaniem terminów, 358 sprawozdań (w tym 10 sprawozdań dotyczących

³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 570).

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

2021 r. — część A, które Izba otrzymała w 2020 r.), w tym 20 korekt (1 korekta dotyczyła sprawozdania SP-1 za 2020 rok), z tego:

- do 20 stycznia 2021 r. — 169 sprawozdań SP-1 (Część A),
- do 31 lipca 2021 r. — 169 sprawozdań SP-1 (Część B),
- na bieżąco — 20 korekt (w tym 1 korekta dotycząca 2020 r.).

Liczba przekazanych sprawozdań podatkowych SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości,
podatku rolnego i podatku leśnego w 2021 r.

Nazwa sprawozdania	Liczba sprawozdań		
	pierwotne	korekty	razem
Sprawozdanie podatkowe SP-1 (Część B) – za 2020 r.	0	1	1
Sprawozdanie podatkowe SP-1 (Część A) – za 2021 r.	159	16	175
Sprawozdanie podatkowe SP-1 (Część B) – za 2021 r.	169	24	193
Sprawozdanie podatkowe SP-1 (Część A) – za 2022 r.	15	1	16
Razem	343	42	385

Korekty sprawozdań SP-1 przesłane w 2021 r. do Izby w systemie BeSTi@ wynikały z konieczności aktualizacji części A sprawozdania w wyniku zmiany stawek podatku od nieruchomości średniej ceny skupu żyta, czy średniej ceny sprzedaży drewna oraz z uwagi na błędy w przekazanych informacjach, polegających na (dotyczy części A i B):

- nieprawidłowym uszczegółowieniu i opisie przedmiotu opodatkowania,
- nieprawidłowych stawek podatku od nieruchomości (niewynikających z uchwał organów JST),
- niewykazaniu uchwał rad gmin w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta lub średniej ceny sprzedaży drewna, przy wykazanej obniżonej średniej cenie skupu żyta lub sprzedaży drewna w punkcie 2 lub 3 sprawozdania,
- podaniu nieprawidłowych podstaw opodatkowania,
- błędach technicznych dotyczących struktury sprawozdania, powstałych na skutek zaimportowania nieprawidłowo przygotowanych danych wejściowych, pozyskanych z programów firm trzecich.

B. Współdziałanie z innymi organami w zakresie sporządzania i przekazywania sprawozdań i raportów

1. *Przedłożenie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej sprawozdań z działalności Izby za rok 2020 (art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o.)*

Prezes Izby, przy piśmie z dnia 31 marca 2021 r. znak K.WR.0000.25.2021 przedłożył Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przyjęte przez Kolegium Izby roczne sprawozdania:

- z wykonania budżetu Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za rok 2020 (uchwała Kolegium nr 26/2021 z dnia 23 marca 2021 r.),
- z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za rok 2020 (uchwała Kolegium nr 25/2021 z dnia 23 marca 2021 r.).

2. *Udział w opracowaniu sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za 2020 rok (art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy o r.i.o.)*

Zadania związane z opracowaniem przedkładanego Sejmowi i Senatowi przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych corocznego sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST wykonano w 2021 r. w podobnym zakresie jak w latach poprzednich.

W terminie do 27 lutego 2021 r. zapewniono sporządzenie i przekazanie do RIO autorskich (Szczecin, Poznań, Zielona Góra, Białystok, Olsztyn, Rzeszów i Wrocław) szczegółowych informacji niezbędnych do

opracowania części I „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST w 2020 roku” (zwanego dalej Sprawozdaniem), dotyczących wyników działalności i kontroli oraz wykonania budżetu Izby w 2019 roku. W terminach późniejszych zapewniono sporządzenie i przekazanie informacji oraz danych uzupełniających do opracowania części II (do RIO w Katowicach i w Zielonej Górze).

Zgodnie z harmonogramem i podziałem prac nad Sprawozdaniem zostało wykonane przyjęte przez Izbę zobowiązanie do opracowania zagadnień prezentowanych w części I i II Sprawozdania, w tym na podstawie informacji i raportów danych otrzymanych ze wszystkich izb. Naczelnik WIAS opracował zagadnienia dotyczące raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (rozdział VI w części I). Zastępca Naczelnika WIAS opracował zagadnienia dotyczące dochodów i wydatków JST w 2020 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca (rozdział X w części II).

W sporządzeniu i opracowaniu danych przekazywanych do innych izb uczestniczyło 4 pracowników WIAS i 4 pracowników Biura.

3. *Przedstawienie właściwemu wojewodzie i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacji o negatywnej opinii wydanej w sprawie określonej w art. 13 pkt 5 ustawy (art. 21 ust. 2 ustawy o r.i.o.)*

W 2021 r. Składy Orzekające Izby nie wydały negatywnych opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu JST za rok 2020, o których mowa w art. 13 pkt 5 ustawy o r.i.o.

4. *Opracowanie, w tym na wniosek organów, raportów, analiz i opinii w sprawach określonych ustawami (art. 1 ust. 3 i art. 10a ustawy o r.i.o.)*

W 2021 r. w ramach współpracy z organami państwa — nie wystąpiły przesłanki opiniowania sytuacji finansowej powiatów w związku z wezwaniem do zwrotu nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie.

Dla porównania — w 2020 r. sporządzono i przekazano 3 opinie o sytuacji finansowej powiatów zobowiązanych do zwrotu nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej za poprzednie lata (Powiat Zgorzelecki, Powiat Wołowski i Powiat Wałbrzyski).

5. *Przekazywanie Ministrowi Finansów projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST (art. 230a u.f.p.)*

Realizując obowiązki, o których mowa w art. 230a u.f.p., w 2021 r. Izba przekazała Ministrowi Finansów z wykorzystaniem wskazanej aplikacji (system BeSTi@):

- 1) 210 projektów wieloletnich prognoz finansowych JST na rok 2022 oraz 5 projektów wieloletnich prognoz finansowych JST na rok 2021, wraz z wynikami ich opiniowania, wysłanych do Ministerstwa Finansów do dnia 31.12.2021 r. (5 projektów wieloletnich prognoz finansowych na 2020 rok JST przekazały w terminie uniemożliwiającym wysłanie ich wraz z wynikiem opiniowania w obowiązującym Izbę terminie, tj. do 31.12.2020 r.),
- 2) 1865 uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych — w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 83).

V. Zadania w zakresie szkolenia i informacji

Wykonanie przez Izbę w 2021 r. zadań, o których mowa w art. 1 ust. 4, w tym w związku z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o., przedstawiono w odrębnym sprawozdaniu z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Izby.

VI. Zadania w zakresie wewnętrznego funkcjonowania Izby

1. Sprawozdanie z wykonania budżetu Izby za rok 2020 zostało opracowane w terminie i przyjęte przez Kolegium Izby — uchwała nr 26/2021 z dnia 23 marca 2021 r.
2. Sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Izby za rok 2020 zostało opracowane w terminie i przyjęte przez Kolegium Izby — uchwała nr 25/2021 z dnia 23 marca 2021 r.
3. Sprawozdanie z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli Izby za rok 2020, zostało opracowane w terminie i przyjęte przez Kolegium Izby — uchwała nr 24/2021 z dnia 23 marca 2021 r.
4. Ramowy plan pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na rok 2022, w tym plan kontroli, opracowany w terminach wynikających z podziału pracy — Kolegium przyjęło uchwałą nr 71/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.
5. Projekt budżetu Izby na rok 2022 został opracowany i przekazany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154). Opracowanie projektu poprzedziła decyzja Kolegium Izby w sprawie uchwalenia wniosków do projektu budżetu Izby na 2022 rok — uchwała Kolegium nr 41/2021 z dnia 16 czerwca 2021 r.
6. Sprawozdania z wykonania budżetu Izby za kolejne miesiące roku budżetowego oraz za 2020 rok były sporządzane i przekazywane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 i z 2021 r. poz. 964), a sprawozdania kwartalne w zakresie operacji finansowych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. (Dz.U. poz. 2396).
7. Ewidencję przekazanych do nadzoru Izby uchwał i zarządzeń organów JST oraz ewidencję etapów ich badania, tak jak w latach poprzednich, prowadzono z użyciem rejestrów elektronicznych (SysRIO). Badanie uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletnich prognoz finansowych JST przekazywanych do nadzoru w formie dokumentów elektronicznych w systemie BeSTi@ prowadzono przy zastosowaniu formuł zapewniających synchronizację danych z SysRIO. Ewidencję uchwał i kontrolę poprawności danych oraz ustalenia parametrów budżetowych prowadzono w WIAS z użyciem formuł kontrolnych systemu BeSTi@. W badaniu uchwał i zarządzeń organów JST sporządzano wydruki i raporty z systemów elektronicznych, dokumentujące wyniki monitorowania wielkości i parametrów budżetowych, w tym zachowania reguł fiskalnych, o których mowa w art. 242 i 243 u.f.p.
8. Obsługę administracyjną Kolegium prowadziło Biuro Izby, a w jej ramach zapewniono organizację 26 posiedzeń Kolegium, sporządzanie i przekazywanie dokumentów, w tym przekazywanie uchwał Kolegium do ogłoszenia w BIP Izby i w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.
9. Obsługę administracyjną Składów Orzekających prowadziło Biuro Izby, przy udziale pracowników WIAS. Ponadto, w podobnym zakresie jak w latach poprzednich, w WIAS zapewniono sporządzanie raportów z systemu BeSTi@ i innych informacji niezbędnych do wydania opinii w sprawach określonych w art. 13 ustawy o r.i.o. oraz w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 u.f.p.
10. Sprawy pracownicze, w tym kadrowe, prowadziło Biuro Izby, a obsługę księgową zapewnił Zespół ds. rachunkowości Izby.
11. Zaopatrywanie Izby w niezbędne urządzenia i sprzęt oraz utrzymywanie wymaganego stanu urządzeń zapewniało Biuro Izby przy udziale Koordynatorów Zespołów Zamiejscowych.
12. Prowadzenie i aktualizację strony BIP zapewniali wyznaczony pracownik WIAS i informatyk.

13. Prowadzenie spraw archiwum zakładowego zapewniało Biuro Izby, w tym wyznaczeni pracownicy w siedzibie i Zespołach Zamiejscowych Izby.
14. Funkcjonowanie sieci i systemów informatycznych w siedzibie i w Zespołach Zamiejscowych Izby zapewniali pracownicy do spraw informatyki i administrowania siecią, a w zakresie funkcjonalności systemu BeSTi@ także Zastępca Naczelnika WIAS.
15. W ramach działań podejmowanych dla zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej opracowano i przyjęto ramowy plan pracy Izby, w tym plan kontroli na rok 2022, oraz zapewniono wykonanie ustawowych zadań Izby w zakresie nadzoru i kontroli gospodarki finansowej JST w terminach określonych w planie pracy na rok 2021. Funkcje informacyjne i szkoleniowe wykonywano według zadań i tematów określonych w planie pracy. W ramach współdziałania z innymi organami i izbami, w tym za pośrednictwem KRRIO, zapewniono opracowanie raportów, analiz i opinii w sprawach określonych ustawami.

**Uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych
zbadane przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w 2021 r.**

Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych	Liczba uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego									
	razem	organów stano- wiących	organów wykonaw- czych	razem	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego		nieważne	z tego		wszczęte postępowanie umorzono	inne niezgodności z prawem
							z nieistotnym naruszeniem prawa			w części	w całości		
Dotyczące:													
- budżetu	208	208	0	208	203	5	2	0	0	0	0	3	0
- zmian budżetu	6 428	2 046	4 382	6 428	6 402	26	20	3	1	2	1	2	0
- wieloletniej prognozy finansowej	210	210	0	210	204	6	4	2	0	2	0	0	0
- zmiany wieloletniej prognozy finansowej	1 650	1 474	176	1 650	1 624	26	21	5	0	5	0	0	0
- procedury uchwalania budżetu	6	6	0	6	5	1	0	1	0	1	0	0	0
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu	54	54	0	54	54	0	0	0	0	0	0	0	0
- zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	86	59	27	86	82	4	1	3	0	3	0	0	0
- udzielania pożyczek	12	0	12	12	12	0	0	0	0	0	0	0	0
- udzielania poręczeń	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
- zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych	2	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
- stawek dotacji przedmiotowych	53	53	0	53	53	0	0	0	0	0	0	0	0
- trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne	16	16	0	16	16	0	0	0	0	0	0	0	0
- trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania zleconego zadania	157	157	0	157	147	10	2	8	3	5	0	0	0
- podatków i opłat lokalnych	707	707	0	707	681	26	20	6	2	4	0	0	0
- w tym: opłaty za gospodarowanie odpadami	257	257	0	257	236	21	17	4	1	3	0	0	0
- absolutorium	202	202	0	202	201	1	1	0	0	0	0	0	0
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów	9	9	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Pozostałe uchwały i zarządzenia, w tym dotyczące:	1 099	1 015	84	1 099	1 089	10	4	6	1	5	0	0	0
- wydatków niewygasających	98	98	0	98	98	0	0	0	0	0	0	0	0
- funduszu sołeckiego	33	33	0	33	33	0	0	0	0	0	0	0	0
Razem	10 900	6 216	4 684	10 900	10 785	115	75	34	7	27	4	2	0
- gminy	9 005	5 291	3 714	9 005	8 909	96	68	23	5	18	3	2	0
- powiaty	1 278	628	650	1 278	1 266	12	5	6	1	5	1	0	0
- miasta na prawach powiatu	350	140	210	350	347	3	1	2	0	2	0	0	0
- województwo samorządowe	128	57	71	128	126	2	0	2	1	1	0	0	0
- związki	139	100	39	139	137	2	1	1	0	1	0	0	0

**Uchwały i zarządzenia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych
zbadane przez Kolegium RIO we Wrocławiu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w 2021 r.**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w sprawie	Liczba uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego									
		razem	organów stanowiących	organów wykonawczych	razem	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego		nieważne	z tego		wszczęte postępowanie umorzono	inne niezgodności z prawem
								z nieistotnym naruszeniem prawa	nieważne		w części	w całości		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1	budżetu	208	208	0	208	203	5	2	0	0	0	3	0	
	gminy	164	164	0	164	160	4	2	0	0	0	2	0	
	powiaty	26	26	0	26	25	1	0	0	0	0	1	0	
	miasta na prawach powiatu	4	4	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	13	13	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0	
2	zmian budżetu	6 428	2 046	4 382	6 428	6 402	26	20	3	1	2	1	2	
	gminy	5 218	1 728	3 490	5 218	5 196	22	18	1	0	1	1	2	
	powiaty	852	247	605	852	848	4	2	2	1	1	0	0	
	miasta na prawach powiatu	237	39	198	237	237	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	64	13	51	64	64	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	57	19	38	57	57	0	0	0	0	0	0	0	
3	wieloletniej prognozy finansowej	210	210	0	210	204	6	4	2	0	2	0	0	
	gminy	166	166	0	166	161	5	3	2	0	2	0	0	
	powiaty	26	26	0	26	25	1	1	0	0	0	0	0	
	miasta na prawach powiatu	4	4	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	13	13	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0	
4	zmiany wieloletniej prognozy finansowej	1 650	1 474	176	1 650	1 624	26	21	5	0	5	0	0	
	gminy	1 342	1 213	129	1 342	1 321	21	18	3	0	3	0	0	
	powiaty	215	192	23	215	211	4	2	2	0	2	0	0	
	miasta na prawach powiatu	46	40	6	46	46	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	28	10	18	28	28	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	19	19	0	19	18	1	1	0	0	0	0	0	
5	procedury uchwalania budżetu	6	6	0	6	5	1	0	1	0	1	0	0	
	gminy	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	
	powiaty	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	3	3	0	3	2	1	0	1	0	1	0	0	
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu	54	54	0	54	54	0	0	0	0	0	0	0	
	gminy	40	40	0	40	40	0	0	0	0	0	0	0	
	powiaty	11	11	0	11	11	0	0	0	0	0	0	0	
	miasta na prawach powiatu	3	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
7	zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	86	59	27	86	82	4	1	3	0	3	0	0	
	gminy	79	52	27	79	75	4	1	3	0	3	0	0	
	powiaty	5	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	
	miasta na prawach powiatu	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
8	udzielania pożyczek	12	0	12	12	12	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	8	0	8	8	8	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	4	0	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	udzielania poręczeń	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych	2	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	2	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	stawek dotacji przedmiotowych	53	53	0	53	53	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	50	50	0	50	50	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	3	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne	16	16	0	16	16	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	13	13	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania zleconego zadania	157	157	0	157	147	10	2	8	3	5	0	0
	gminy	142	142	0	142	134	8	2	6	2	4	0	0
	powiaty	6	6	0	6	6	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	4	4	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	5	5	0	5	3	2	0	2	1	1	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	podatków i opłat lokalnych	707	707	0	707	681	26	20	6	2	4	0	0
	gminy	681	681	0	681	657	24	19	5	2	3	0	0
	powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	23	23	0	23	21	2	1	1	0	1	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	3	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0
	w tym: opłaty za gospodarowanie odpadami	257	257	0	257	236	21	17	4	1	3	0	0
	gminy	246	246	0	246	227	19	16	3	1	2	0	0
	powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	8	8	0	8	6	2	1	1	0	1	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	3	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0
15	absolutorium	202	202	0	202	201	1	1	0	0	0	0	0
	gminy	158	158	0	158	157	1	1	0	0	0	0	0
	powiaty	25	25	0	25	25	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	4	4	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	związki	14	14	0	14	14	0	0	0	0	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
16	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów	9	9	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	9	9	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	pozostałych uchwał	1 099	1 015	84	1 099	1 089	10	4	6	1	5	0	0
	gminy	930	873	57	930	923	7	4	3	1	2	0	0
	powiaty	106	84	22	106	104	2	0	2	0	2	0	0
	miasta na prawach powiatu	18	16	2	18	17	1	0	1	0	1	0	0
	województwo	28	26	2	28	28	0	0	0	0	0	0	0
	związki	17	16	1	17	17	0	0	0	0	0	0	0
	w tym: wydatków niewygasających	98	98	0	98	98	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	85	85	0	85	85	0	0	0	0	0	0	0
	powiaty	11	11	0	11	11	0	0	0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0
	województwo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	związki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	w tym: funduszu soleckiego	33	33	0	33	33	0	0	0	0	0	0	0
	gminy	33	33		33	33	0		0	0	0	0	0
	powiaty	0			0		0		0	0	0	0	0
	miasta na prawach powiatu	0			0		0		0	0	0	0	0
	województwo	0			0		0		0	0	0	0	0
	związki	0			0		0		0	0	0	0	0
Razem		10 900	6 216	4 684	10 900	10 785	115	75	34	7	27	4	2
	gminy	9 005	5 291	3 714	9 005	8 909	96	68	23	5	18	3	2
	powiaty	1 278	628	650	1 278	1 266	12	5	6	1	5	1	0
	miasta na prawach powiatu	350	140	210	350	347	3	1	2	0	2	0	0
	województwo	128	57	71	128	126	2	0	2	1	1	0	0
	związki	139	100	39	139	137	2	1	1	0	1	0	0

Wykaz kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych przeprowadzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu w 2021 r.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przeprowadził w 2021 r. 64 kontrole, z tego: 53 kontrole kompleksowe jednostek samorządu terytorialnego (36 gmin, 15 powiatów, 1 miasta na prawach powiatu i województwa samorządowego), 10 kontroli problemowych (w tym 3 związków) i 1 kontrolę doraźną.

A. Kontrole kompleksowe — 53

G m i n y (36)

1. Bardo	(gmina miejsko-wiejska)	19. Oława	(gmina wiejska)
2. Bogatynia	(gmina miejsko-wiejska)	20. Pielgrzymka	(gmina wiejska)
3. Borów	(gmina wiejska)	21. Prusice	(gmina miejsko-wiejska)
4. Czernica	(gmina wiejska)	22. Przemków	(gmina miejsko-wiejska)
5. Długołęka	(gmina wiejska)	23. Radwanice	(gmina wiejska)
6. Dobroszyce	(gmina wiejska)	24. Siekierzyn	(gmina wiejska)
7. Duszniki-Zdrój	(gmina miejska)	25. Sobótka	(gmina miejsko-wiejska)
8. Gaworzyce	(gmina wiejska)	26. Stare Bogaczowice	(gmina wiejska)
9. Głogów	(gmina miejska)	27. Stronie Śląskie	(gmina miejsko-wiejska)
10. Głogów	(gmina wiejska)	28. Strzelin	(gmina miejsko-wiejska)
11. Łądek-Zdrój	(gmina miejsko-wiejska)	29. Szczawno-Zdrój	(gmina miejska)
12. Lewin Kłodzki	(gmina wiejska)	30. Szczytna	(gmina miejsko-wiejska)
13. Marcinowice	(gmina wiejska)	31. Środa Śląska	(gmina miejsko-wiejska)
14. Męcinka	(gmina wiejska)	32. Wąsosz	(gmina miejsko-wiejska)
15. Międzybórz	(gmina miejsko-wiejska)	33. Zawidów	(gmina miejska)
16. Miękinia	(gmina wiejska)	34. Zawonia	(gmina wiejska)
17. Milicz	(gmina miejsko-wiejska)	35. Złotoryja	(gmina miejska)
18. Niechlów	(gmina wiejska)	36. Złotoryja	(gmina wiejska)

M i a s t a n a p r a w a c h p o w i a t u (1)

37. Jelenia Góra

P o w i a t y (15)

38. Powiat Bolesławiecki	46. Powiat Polkowicki
39. Powiat Głogowski	47. Powiat Strzeliński
40. Powiat Górowski	48. Powiat Trzebnicki
41. Powiat Jaworski	49. Powiat Wałbrzyski
42. Powiat Kłodzki	50. Powiat Ząbkowicki
43. Powiat Lwówecki	51. Powiat Zgorzelecki
44. Powiat Milicki	52. Powiat Złotoryjski
45. Powiat Oławski	

W o j e w ó d z t w o s a m o r z ą d o w e (1)

53. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

B. Kontrole problemowe — 10

Z w i ą z k i (3)

1. Ekologiczny Związek Gospodarki Odpadami Komunalnymi „EKOGOK” w Oławie
2. Związek Międzygminny „Bóbr” w Bolesławcu
3. Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego z siedzibą w Głogowie

I n s t y t u c j e k u l t u r y (2)

4. Miejska Biblioteka Publiczna w Złotoryi
5. Dolnośląskie Centrum Filmowe we Wrocławiu

J e d n o s t k i b u d ż e t o w e J S T (5)

6. Powiatowy Zarząd Dróg w Złotoryi
7. Przedszkole Publiczne nr 5 w Głogowie
8. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Serbach (gm. Głogów w.)
9. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Głogowie
10. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jeleniej Górze

C. Kontrole doraźne — 1

1. Rudna (gmina wiejska)