



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(1909)**

224. posiedzenie  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej  
w dniu 27 lipca 2005 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004 roku”.
2. Sprawy organizacyjne.

*(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 03)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zbyszko Piwoński)*

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Będę już rozpoczynał z uwagi na to, że mamy taki gorący tydzień, tym razem nie senacki, a sejmowy, ale nasza komisja też troszkę miała pracy, nasz urobek przez te dwa tygodnie to kilkanaście ustaw; sporo poprawek jest prezentowanych dzisiaj i było wczoraj na posiedzeniach komisji sejmowych, bo Sejm ma już swoje, nie wiem, najprawdopodobniej ostatnie posiedzenie, chociaż pewny taki to nie jestem. Przewidywane jest jeszcze jedno wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu, nie zgromadzenia, wspólne posiedzenie, prawdopodobnie 29 sierpnia, ale będzie ono miało raczej taki charakter uroczysty. My zaś poza posiedzeniem jutrzejszym mamy jeszcze przewidziane posiedzenie we wrześniu.

Przepraszam, uchybiłem naszemu powitaniu, nie zrobiłem tego od razu. Witam więc panie i panów senatorów, witam naszych gości, witam panią dyrektor Lilianę Mikołajczak, która nam towarzyszy podczas omawiania wielu spraw, szczególnie właśnie tych...

Czyżby już po posiedzeniu komisji?

*(Głos z sali: Nie, ja mam jutro.)*

Na pewno jutro? Przepraszam...

Witam członków Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, witam prezesów regionalnych izb obrachunkowych, pana wiceprezesa... Przewodniczący czy prezes, jak to u was funkcjonuje?

*(Głos z sali: Jest wiceprzewodniczący krajowej rady i prezes izby.)*

Podkreślam, Panowie, że mi to zawsze imponuje, że jest to taki centralny organ, który powstał bez dodatkowych etatów, ludzi, po prostu potrzeba sprawiła, że prezesi regionalnych izb się skrzyknęli, utworzyli tę swoją strukturę i ona odgrywa taką ważną rolę, nie tylko koordynuje działania regionalnych izb obrachunkowych, bo dzięki pracy tejże krajowej rady otrzymujemy, i my, i organa państwowe, określone analizy – oprócz pana wiceprezesa izb regionalnych jest również jeden z członków zarządu, który zajmuje się sprawami właśnie analiz. Serdecznie panów witam.

Tak się złożyło, że w tym roku dość często zajmowaliśmy się problematyką regionalnych izb obrachunkowych. Po ostatnim naszym posiedzeniu wystąpiliśmy do premiera z wnioskiem dotyczącym spraw finansowych. Przypomnę, dotyczyło to tej kwestii przemieszczenie zadań z administracji rządowej do regionalnych izb obrachunkowych. Sprawa ta zaczyna żyć takim trochę odrębnym już życiem, w dniu jutrzejszym będzie to rozpatrywane w Sejmie przez jedną z komisji, dostałem zobowiązanie ze

---

strony członków komisji wspólnej rządu i samorządu, że temat ten stanie się przedmiotem obrad. Tak że myślę, że jakieś rezultaty tego stanowiska w określonym momencie będą.

Dzisiejsze posiedzenie jest to nasze przedostatnie posiedzenie, bo ostatnie to sobie odbędziemy przy okazji kolejnego posiedzenia Senatu. Pierwotnie zakładaliśmy, że będzie to we wrześniu, ale nie wykluczyłbym takiej możliwości, że spotkamy się w sierpniu, na razie mówię tak wstępnie. Jeżeli będzie to wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu 29 sierpnia, to będę chciał zaproponować, żebyśmy się spotkali przy okazji tego wspólnego posiedzenia. Nie będzie ono długie, moglibyśmy po tym wspólnym posiedzeniu Sejmu i Senatu odbyć posiedzenie komisji i byłoby to ostatnie posiedzenie naszej komisji, na którym popatrzymy wstecz na to, co udało nam się dokonać w ciągu tej kadencji, i spróbujemy zostawić po sobie jakiś ślad, nakreślić sprawy, którymi nasi następcy po prostu powinni się zainteresować. To będzie tylko po prostu wskazanie, czego w tej naszej działalności nie udało się nam zrobić i co, w naszym przekonaniu, należałoby dalej kontynuować. I to będzie ostatnie posiedzenie.

A dzisiaj, jak już wspominałem, witając panów, naszym tematem jest sprawozdanie rady krajowej, co wynika z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, bowiem raz w roku w określonym czasie rada krajowa przedkłada sprawozdanie Sejmowi i Senatowi ze swojej działalności. Ja jeszcze raz podkreślam, że w tym roku tak się złożyło, że mieliśmy okazję rozmawiać na ten temat już wcześniej, ta tematyka jest wyjątkowo żywa w pracy naszej komisji.

Może, jeżeli już jestem przy omawianiu tych naszych następnych posiedzeń... Bo jest to ostatnie sprawozdanie, którego będziemy mieli okazję wysłuchać, mówię o tej kadencji. Nieprzypadkowo wspominałem o tym naszym kolejnym posiedzeniu, na którym będziemy przyjmowali nasze sprawozdanie i kreślili ewentualne reminiscencje dla naszych następców. Podkreślam to dlatego, że nawet to, o czym dzisiaj będziemy mówili, to sprawy, w moim przekonaniu, zasługujące na to, żeby znaleźć się w tym naszym materiale, który chcemy zostawić. Chodzi mi zwłaszcza o to, co dotyczy oceny, jaką dokonaliście panowie w odniesieniu do funkcjonowania już od roku znowelizowanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i niektórych innych aspektach zarówno kontroli, jak i postępowania dyscyplinującego. Myślę, że są to wątki, które zasługują na to, żeby ewentualnie w następnych działaniach komisja samorządu terytorialnego Senatu nimi się zajęła. Celowo to podkreślam, żebyśmy nie traktowali tej naszej rozmowy jako rozmowy sobie a muzom: oto kończymy, a jeszcze dyskutujemy nad sprawozdaniem. My kończymy, dyskutujemy i ewentualnie to, co uznamy za zasadne, spróbujemy na tym naszym ostatnim posiedzeniu zapisać. Nie będzie to miało charakteru testamentu, ale będą to takie reminiscencje przydatne w dalszych działaniach senackiej komisji samorządu terytorialnego. Tyle z mojej strony uwag na wstępie.

Otrzymaliśmy spory materiał, trzy opracowania. Nie chciałbym tu użyć słowa „mądrze”, ale w każdym bądź razie bardzo trafnie robicie, Panowie, że opracowujecie bardzo skrupulatnie całość, a jednocześnie zadajecie sobie trud, żeby opracować streszczenie, bo nie wszystkim i czas, i możliwości pozwolą na zgłębienie całości, a poza tym w streszczeniu można ująć jak w pigułce te najważniejsze wątki, zwrócić na nie uwagę. I chciałbym serdecznie podziękować za całość tego materiału, bo właściwie jest to takie kompendium, które daje nam wszystkim – myślę, że w tym miejscu

i pani dyrektor się ze mną zgodzi – pewną wiedzę. Warto to mieć pod ręką, żeby móc sięgnąć do wielu danych, wielkości dotyczących funkcjonowania samorządu. I za to chciałbym bardzo serdecznie podziękować, zresztą nie pierwszy raz to czynię. Sprawozdanie, które otrzymaliśmy, w pełni potwierdza to, o czym przed chwilą mówiłem.

I zwracam się do panów: chciałbym zachęcić do tego na początku, żebyście państwo ze swej strony... Bo materiał mamy, tak że tutaj wszystkie detale sprawdzimy. Gdybyście chcieli, może podzielilibyście się swoimi uwagami i ewentualnie coś nam jeszcze dodatkowo powiedzieli, bardzo bym zachęcał do tego. A potem już zapraszam panie i panów senatorów do współdziałania w rozmowie i dyskusji na ten temat.

Proszę bardzo.

### **Zastępca Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki:**

Stanisław Srocki, wiceprzewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Na początku, Panie Senatorze, Państwo Senatorowie, chciałbym w imieniu przewodniczącego, pana Cybulskiego, przeprosić, że go tu nie ma. Tak się składa, że w tym tygodniu, od poniedziałku do czwartku, mamy jakieś prośby o przybycie na posiedzenia komisji, czy to do państwa, gdzie jesteśmy już rutynowo, można powiedzieć, czy na posiedzenia komisji sejmowych; od poniedziałku do czwartku włącznie. Przewodniczący będzie jutro na posiedzeniu komisji kontroli państwowej, gdzie ma być udzielona odpowiedź ministra finansów w sprawie dezyderatu w znanej państwu senatorom sprawie kosztów przejęcia obsługi komisji do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Chciałbym bardzo pokrótce, starając się nie powtarzać tego, co zostało napisane, powiedzieć o tym, co jest w sprawozdaniu. Jak państwo wiedzą, mamy takich pięć podstawowych zadań, które wykonujemy. Piąte zadanie jest szczątkowe, bo to jest rozpatrywanie pisemnych odmów udzielenia kontrasygnaty. Jak państwo widzą w tym naszym sprawozdaniu, tych przypadków w zeszłym roku było cztery, a więc to jest rzecz bardzo szczątkowa, a przyczyny tego są różne, podstawowa to taka, że skarbnik boi się odmawiać organowi wykonawczemu, dopiero gdy jest sprawa prawie kryminalna, wtedy się przeciwstawia – gotów jest narazić się na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny, a wójta się boi.

Podstawowymi czterema dziedzinami naszego działania jest: tak zwana działalność nadzorcza – w sensie ścisłym, czyli węższej niż w art. 171 konstytucji, który obejmuje pojęciem nadzoru zarówno nadzór właściwy, jak i kontrole, a także naszą działalność opiniodawczą – a więc działalność nadzorcza, czyli badanie uchwał w sprawach finansowych pod względem ich zgodności z prawem, działalność kontrolna, działalność opiniodawcza i działalność szkoleniowo-instruktażowa.

Tak jak tu napisaliśmy, w zeszłym roku zbadaliśmy prawie sto dwadzieścia jeden uchwał i zarządzeń organów wykonawczych w gminach, wójtów, burmistrzów, dotyczących spraw finansowych. Ta liczba zmienia się co roku. Wynika to z wielu przyczyn, przede wszystkim zależy od tego, jak budżet państwa współpracuje z budżetami samorządów terytorialnych. Im częstsze zmiany kwot subwencji, im częstsze zmiany kwot dotacji, tym częściej organy samorządu muszą je wprowadzać do budżetu – i stąd pewna fluktuacja, że tak powiem, tej liczby, która nie utrzymuje się

z roku na rok w tej samej wielkości. Jeśli chcieliby państwo porównać te wielkości i ich roczne zmiany, są one w tabeli pierwszej na stronie 121.

Zmiana liczby badanych przez nas uchwał wynika także ze zmian ustawodawstwa. Jeśli chodzi o rok 2004, takim typowym przykładem jest wejście w życie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w której to ustawie zostały uregulowane zasady udzielania dotacji organizacjom non-profit między innymi przez samorząd. W miejsce jednego art. 118 ustawy o finansach publicznych – który, notabene, pozostał – weszła cała nowa ustawa i stąd gwałtowny przyrost uchwał w sprawie procedury udzielania owych dotacji organizacjom non-profit.

W tabeli, o której wspomniałem, podane są także wyniki badania nadzorczego. Znow chciałbym uprzedzić, że to, czy liczba stwierdzonych przez nas naruszeń prawa rośnie czy maleje, w zasadzie nie jest zależne ani od nas, ani od samorządu. Wzrost liczby naruszeń prawa wiąże się z wejściem w życie nowych przepisów, niekoniecznie ustaw, czasem rozporządzeń. Ze wzrostem mamy do czynienia zwłaszcza w przypadku uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych. Jak państwo widzą choćby na stronie 16, poza procedurą budżetu i poza uchwałami budżetowymi najczęściej badanych przez nas uchwał dotyczy właśnie podatków i opłat lokalnych. Stan prawny tych prostych, wydawałoby się, podatków i opłat jest tak skomplikowany, że trudno mieć pretensje do gmin, do obsługi prawnej gmin, bo przecież nie rada pisze projekty uchwał, tylko organ wykonawczy, a w zasadzie jego służby, i trudno się dziwić, że popełniają błędy. Najlepszym przykładem jest podatek od środków transportowych, bo tu kryteria różnicujące stawki zostały tak doskonale skomplikowane, że nawet najlepsi fachowcy się w tym zakresie gubią. Dość powiedzieć, że jest to kwestia nacisku na oś, pojemności, ładowności, rodzaju zawieszenia – powoduje to doskonale kłopoty. My o tym od dłuższego czasu głośno mówimy, bo nie może być tak, żeby człowiek zajmujący się tym zawodowo był zmuszony popełniać błędy. Przy czym idea, która przyświeca różnicowaniu stawek tego podatku, chociażby ten nacisk na oś, zasadza się na tym, że im większy nacisk, tym bardziej taki pojazd niszczy drogi. Tylko problem polega na tym, że te pojazdy niszczą drogi nie tej gminy, w której są zarejestrowane, ale wszystkie inne drogi. Nawet tu w Warszawie widać, jak wiele samochodów ciężarowych, budowlanych, dowożących na przykład żwir na budowy jest zarejestrowanych poza Warszawą, a niszczy drogi w Warszawie. Zresztą znam przypadek – przepraszam, że się tak rozgaduję – że jedno z większych miast poszło po górnych możliwych stawkach tego podatku i efekt był taki, że przedsiębiorcy przenieśli się do ościennych gmin, a samochody jak jeździły po tym dużym mieście, tak jeżdżą.

Rodzaje naruszeń, jeśli chodzi o uchwały, powtarzają się niemal z roku na rok, wymieniamy je na stronie 20. Nie zdarzają się już takie przypadki, że budżet jest niebilansowany, ale bardzo często zapomina się o zasadzie, że kredytem bądź tak zwanymi środkami zwrotnymi mogą być pokrywane tylko te wydatki, które nie znajdują pokrycia w dochodach budżetowych. Bardzo często jest tak, że gmina ma okazję uzyskać środki zwrotne na zasadach preferencyjnych, w związku z tym, nie zmieniając budżetu, uchwała zaciągnięcie kredytu, gdy tymczasem wydatki, które mają być pokryte z tych środków, nie są w ogóle umieszczone w wydatkach budżetowych.

Wśród uchwał, które badamy, najczęściej problemów stwarzają uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Procedura absolutoryjna jest dość skomplikowana, my w tak zwanych wnioskach *de lege ferenda*, co nazywamy skrom-

nie uwagami o funkcjonowaniu prawa w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych, kilkakrotnie zwracaliśmy uwagę na ten problem, w szczególności w gminach. Ja nie chciałbym się już powtarzać, bo o tym, zdaje się, rok temu rozmawialiśmy na posiedzeniu państwa komisji.

Bezpośredni wybór wójta spowodował... Przy czym my nie wypowiadamy się na ten temat, czy to jest dobrze, że jest bezpośredni wybór, ja osobiście uważam, że słusznie, że mieszkańcy bezpośrednio wybierają wójta. Ten mechanizm nie został jednak skorelowany z wyborem rad i bardzo często się zdarza, że wójt nie ma większości w radzie, a absolutorium pozwala – przynajmniej wielu się tak wydaje – na łatwiejsze odwołanie wójta, choć takiego przypadku jeszcze nie było, bo z kolei nie udają się referenda. My jednak wnosimy niejako o zmianę procedury absolutoryjnej – jeśli można uprzedzić końcowe wystąpienie o potrzebie zmian. Jeśli chodzi o absolutorium gminne, wydajemy dwie opinie: pierwszą o wniosku komisji rewizyjnej, a drugą o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium, a więc orzekamy dwa razy o tym samym w dwóch różnych formach, bo poza tym taka uchwała jest w naszym nadzorze. Pracujemy nad ewentualnymi propozycjami już konkretnych zapisów w tym zakresie – szkoda, że nie będziemy mogli tego państwu przedłożyć, przynajmniej w takim składzie, w jakim państwo obradują w tej kadencji.

Jeśli chodzi o stwierdzenie nieważności, na te prawie sto dwadzieścia jeden tysięcy uchwał w tysiącu stu dwudziestu jeden uchwałach stwierdziliśmy istotne naruszenie prawa, w prawie dwóch i pół tysiącach wskazano na naruszenie prawa bez stwierdzania nieważności. Na te tysiąc sto dwadzieścia jeden rozstrzygnięć tylko pięćdziesiąt cztery rozstrzygnięcia, a więc 2%, zostało zaskarżonych do NSA, z czego czternaście zostało uchylonych. Jak państwo widzą, gminy nie skarżą się zbyt na nasze rozstrzygnięcia i w większości przypadków stwierdzono nieważność. Czasem, muszę powiedzieć, te wyroki niekorzystne, wydawałoby się, dla izb są przez izby wywoływane, dlatego że taką interpretację prawa dają organa centralne, a trudno, żeby izba orzekała inaczej niż na przykład główny geodeta kraju, chodzi o powiatowy fundusz geodezji i kartografii. Skoro mamy pismo ministra finansów i głównego geodety... No nie wypada, żeby organ państwa zajmował inne stanowisko niż inny organ tego samego państwa, zwłaszcza że wywołuje to wiele emocji. Takich przykładów można by dać kilka. Na przykład to, co w końcu stało się w przypadku funduszu gospodarki zasobem, nawet trybunał wypowiadał się w tym zakresie, a spór był o to, czy to jest fundusz państwowy czy samorządowy.

Drugim rodzajem działalności jest działalność kontrolna. Jak państwo wiedzą na podstawie poprzednich naszych wystąpień, prowadzimy tak zwane kontrole kompleksowe. Te kontrole kompleksowe, ponieważ dziś jest bardzo modny termin „audyt”... Najwyższa Izba Kontroli łącznie z kancelarią premiera, łącznie z naszym ministerstwem zastanawiała się nad tym i powołana została komisja, która badała zgodność naszego systemu kontroli z systemem obowiązującym w Europie i opracowała między innymi tak zwany glosariusz terminów z tym związanych. Z ustaleń wynika, że to, co my nazywamy kontrolą kompleksową i co robimy, to jest tak zwany audyt finansowy, *financial audit*, badanie poprawności ksiąg i zgodności sprawozdań finansowych z zapisami księgowymi. A więc może w tym sensie... Zresztą i w literaturze jesteśmy traktowani jako organ audytu zewnętrznego. Przeprowadziliśmy w zeszłym roku takich

kontroli blisko tysiąc trzysta, tak jak nakazuje reguła nas obowiązująca, zgodnie z którą co roku musimy przeprowadzić przynajmniej kontrole w 1/4 JST.

Poza tym prowadzimy tak zwane kontrole problemowe, podczas których badamy pewien wycinek działalności finansowej samorządów. Takich kontroli przeprowadziliśmy dwieście dziewięćdziesiąt trzy.

Są też kontrole doraźne i sprawdzające. Doraźne kontrole są to kontrole prowadzone na podstawie różnych wniosków – zgodnie z ustawą możemy przeprowadzić kontrolę na wniosek organów gminy, prowadzimy je także na wniosek organów państwa.

Oprócz tego prowadzimy kilka tak zwanych kontroli koordynowanych – tak je w naszym żargonie nazywamy – to znaczy kontroli problemowych, które przeprowadzić mają obowiązek wszystkie izby. W 2004 r., czyli w roku ubiegłym, przeprowadziliśmy takie kontrole między innymi na temat prowadzenia gospodarki finansowej domów pomocy społecznej, skontrolowanych zostało osiemdziesiąt powiatów w tym zakresie. Ponieważ w 2003 r. istotnej modyfikacji uległy ustawy w gminach dotyczące podatków i opłat lokalnych, przeprowadziliśmy w stu dziewiętnastu gminach kontrole na temat ustalania poboru przez gminy dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Wspólnie z Najwyższą Izbą Kontroli przeprowadziliśmy także kontrole na temat funkcjonowania samorządowych gospodarstw pomocniczych. W tym zakresie regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły pięćdziesiąt kontroli w gospodarstwach pomocniczych samorządu terytorialnego.

Na moment pozwolę sobie wrócić do tych kontroli na wniosek. Takich kontroli przeprowadziliśmy dwieście pięćdziesiąt jeden. W sumie na wniosek ministra finansów przeprowadziliśmy takich kontroli pięć, prokuratury – dwadzieścia sześć, Policji – dwadzieścia dziewięć, wojewodów – dwadzieścia sześć, NIK – trzy, naszego ministerstwa, czyli MSWiA – dwie, a poza tym na wniosek innych organów – trzynaście.

W dalszej części mamy omówione wyniki i podane liczne przykłady nieprawidłowości. Mamy pewien system liczenia tych nieprawidłowości, komputerowy zresztą, można powiedzieć. Stwierdziliśmy podczas tych tysiąca dwustu osiemdziesięciu sześciu kontroli siedemnaście tysięcy dziewięćset czterdzieści dziewięć przypadków naruszenia prawa. Wynikiem oczywiście były wystąpienia pokontrolne, ale także zawiadomienia organów ścigania, zawiadomienia komisji do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych – jak się łatwo domyśleć, najczęściej było właśnie zawiadomień do tej komisji. Liczbę tych zawiadomień też podajemy państwu w tym sprawozdaniu.

Następnym istotnym rodzajem działalności jest badanie sprawozdań finansowych, jednocześnie kontrola sprawozdań finansowych składanych przez gminy Ministerstwu Finansów, a praktycznie Departamentowi Finansów Samorządu Terytorialnego, on się tak dokładnie nazywa. Izby zbadały tych sprawozdań prawie sto dwa tysiące, oczywiście badamy je pod względem zgodności z uchwalonymi budżetami oraz pod względem zgodności rachunkowej. Pod względem rzetelności badane są raz na cztery lata w czasie kontroli na miejscu, w gminie, podczas kontroli kompleksowych, bowiem kontrola sprawozdań odbywa się, można powiedzieć, kameralnie, to znaczy w izbach. Obecnie samorzady, między innymi dzięki naszym staraniom, drogą elektroniczną przekazują sprawozdania do izb, a my też tą samą drogą przekazujemy je po sprawdzeniu do Ministerstwa Finansów. Liczba tych sprawozdań jest oczywiście zmienna, ale jak powiedziałem, w zeszłym roku było sto dwa tysiące.



Kolejna podstawowa dziedzina naszej działalności to jest wydawanie opinii. Takich opinii w zeszłym roku wydaliśmy dwadzieścia jeden tysięcy sześćset jedenaście. W większości, w 82%, są to opinie pozytywne, w pozostałym procencie w jakiś sposób kwestionujemy zamierzenia finansowe gmin. Żeby przybliżyć, przypomnieć państwu rodzaje tych opinii, są to: opinie o możliwości spłaty kredytu, opinie o projektach budżetów, opinie o zadłużeniu, o kształtowaniu się prognozy zadłużenia gminy, opinie o przebiegu wykonania, opinie o sprawozdaniu z wykonania budżetu – tego rodzaju opinie wydajemy. To z kolei, odwołując się do tego glosariusza opracowanego przez wspólną komisję NIK, kancelarii i ministerstw finansów i spraw wewnętrznych, jest to element audytu zadań, czyli tak zwanego *performance audit*. Tych opinii, jak powiedziałem, wydaliśmy dwadzieścia jeden tysięcy. Podajemy państwu, jakiego rodzaju nieprawidłowości i zastrzeżenia mamy w stosunku do tych przedłożeń gmin. Tak zwanych negatywnych opinii było tylko sto pięćdziesiąt osiem, to jest niecały 1% wydanych opinii.

Pozwolę sobie powtórzyć, bo prawdopodobnie rok temu to mówiliśmy: wbrew nazwie ten nasz środek oddziaływania na gminy jest w wielu przypadkach bardzo skuteczny, choć jak wiadomo, opinia nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, nie jest środkiem stanowczym, jest tylko opinią, organy gminy czy banki nie muszą się z nią zgadzać. Niemniej jest to środek bardzo skuteczny. Jeśli chodzi o opinie o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, wydaliśmy w zeszłym roku dziewięć takich negatywnych opinii. Negatywna opinia powoduje, że praktycznie samorząd nie dostanie na takich warunkach, jakie planował, kredytu czy żaden bank nie obsłuży emisji obligacji. Najczęściej przyczyną jest wskazanie przekroczenia granic z art. 114 albo zagrożenia przekroczenia tych granic.

Nowym, dodanym między innymi dzięki państwu, bo przy ostatniej nowelizacji ustawy, zadaniem, o którym nie wspomniałem na wstępie, jest opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Te raporty mają wskazywać zagrożenia w gospodarce finansowej. O jakie to sytuacje chodzi? Wystarczy, że podam państwu choćby nazwy słynnych gmin, na przykład: Brzozie, Szydłowiec, Frombork, Dąbrowa Górnicza. Są to gminy, których płynność finansowa, mówiąc językiem bankowym, jest zagrożona, co wynika z różnych przyczyn. Wśród tych przypadków przeważa zadłużenie wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ukrywane skutecznie zarówno przed tym zakładem, jak i w niektórych przypadkach przed samą gminą. Na przykład tak zwane zespoły ekonomiczno-administracyjne szkół... Na usprawiedliwienie gmin mogę powiedzieć tylko tyle, że Chorągiew Opolska ZHP z tego samego powodu stała się niewypłacalna. Przyczyna, zdaje się, nie leży ani w samorządzie, ani w związku harcerstwa, tylko w systemie sprawozdawczości, jeśli chodzi o składki ZUS.

Jeśli chodzi o działalność informacyjną i szkoleniową, nie chciałbym wracać do emocji, które ona wywołuje, mówiliśmy o tym w zeszłym roku. W roku 2004 przeprowadziliśmy ogólnie, wszystkie izby, dwieście pięćdziesiąt cztery szkolenia, to jest mniej niż w 2003 r. Ta różnica w liczbie prowadzonych szkoleń jest spowodowana potrzebami. W 2003 r. to były przede wszystkim szkolenia dotyczące minionej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, były kłopotliwe przepisy przejściowe, na nowo musiały być redagowane uchwały w sprawach stawek podatków, niemalże wszystkich, z wyjątkiem tych tak bardzo wydajnych jak od posiadania psów – ten podatek został

niezmieniony, tu nie było kłopotów. Powiem jeszcze raz: jeśli chodzi o środki transportowe, podatek od nieruchomości, tego rodzaju szkolenia były konieczne. Innym przykładem są zmiany ustawy o zamówieniach publicznych, tej starej ustawy o zamówieniach, a także nowa ustawa z zeszłego roku; prawo zamówień publicznych wymagało, by pomóc gminom w tym zakresie.

Mamy taki fragment tutaj o współdziałaniu z innymi organami państwa i jego instytucjami, wyliczamy... Nie chciałbym państwu zajmować czasu, na stronie 96 to opisujemy.

Jeszcze teraz naszym organem, a może już nie, bo tak na dobrą sprawę ustawa weszła w życie, ale nowe komisje do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych powstają dopiero od 1 września, a więc w 2004 r. i do tego czasu organem regionalnej izby obrachunkowej była komisja do spraw naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W tej chwili przestaje ona być naszym organem i staje się organem państwa przy regionalnej izbie obrachunkowej. Rodzi to znane państwu konsekwencje, nie tylko wydatkowe, których nawet nie przewidywaliśmy. Prozaiczny przykład: prowadzenie archiwum. Konieczne jest odrębne archiwum, bo to jest inny organ, wedle przepisów o archiwizacji, nie będzie więc to w naszym zakładowym archiwum. Jeśli mogą trochę się wyzalić, sama ustawa nakłada obowiązek zatrudnienia przynajmniej dwóch nowych osób do obsługi.

Ale wracając do sprawozdania, czyli do tego, co było. Komisje te rozpatrywały tysiąc osiemset sześć zarzutów – spraw było oczywiście mniej, bo jeden wniosek o ukaranie obejmuje często kilka zarzutów. Tych zarzutów było więc tysiąc osiemset sześć, z czego zawiadomień regionalnych izb obrachunkowych było prawie siedemset, zawiadomień kierowników, którzy mają zgodnie z ustawą o finansach publicznych obowiązek zawiadamiać o naruszeniach, było prawie trzysta, zawiadomień jednostek nadrzędnych – bez mała sześćset dwadzieścia, a NIK – dwieście dwadzieścia dwa zawiadomienia.

Najczęstsze naruszenia to oczywiście naruszenia prawa zamówień publicznych, w sprawozdaniu w części dotyczącej kontroli dajemy przykłady. Są to poważne sprawy, bowiem prawo zamówień publicznych jest prawem bardzo skomplikowanym, komplikuje się cały czas i w przyszłości będzie jeszcze bardziej skomplikowane. To komplikowanie się jest zjawiskiem obiektywnym, a wynika z mnożenia dyrektyw w tym zakresie przez Radę Europy; teraz zmiana następuje, jak państwo wiedzą, w związku z implementowaniem, jak to się mówi, kolejnych dwóch nowych dyrektyw. I stąd te komplikacje. Maleje jednak liczba przypadków takich klasycznych naruszeń związanych z przekroczeniem wydatków przewidzianych w planie.

Jeśli chodzi o karanie, ukarano w tym tysiącu osiemset orzeczeniach prawie sześćset osób, karą pieniężną tylko jedną osobę, sto trzysta osób karą nagany i niecałe pięćset – karą upomnienia. W zeszłym roku nie zdarzył się przypadek orzeczenia zakazu zajmowania stanowisk. Zresztą w ogóle, być może już państwu o tym mówiliśmy, od czasu wprowadzenia tego rodzaju kary orzeczono ją raz i to było w regionalnych izbach obrachunkowych – wójt zamknął urząd i wyjechał za granicę, w związku z tym ukarano go tą karą.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No, niemalże, tak anegdotycznie; choć tak nie było, że wsadził klucz za cholewę i wyjechał, ale...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak, ale oczywiście tak nie było.

Mamy też zapisane nasze dokonania, jeśli chodzi o rozwój infrastruktury informatycznej. Prawie większość gmin posługuje się systemem Budżet ST II, który z Ministerstwem Finansów podarowaliśmy, można powiedzieć, za pieniądze Ministerstwa Finansów, nie nasze, co bardzo ułatwia pracę. Ten system dla samorządu jest w dalszym ciągu rozwijany w ramach projektu Phare, o którym też tutaj w sprawozdaniu piszemy.

Próbujemy – to będzie za rok w sprawozdaniu – zachęcić gminy do wprowadzenia podpisu elektronicznego, żeby sprawozdania finansowe przesyłane drogą elektroniczną miały pełną moc prawną, będzie można wówczas praktycznie wyeliminować stronę papierową, jeśli oczywiście będzie taka wola, bo tutaj różne inne względy wchodzi w grę, ale przynajmniej na kosztach przesyłu bardzo oszczędzamy. Dzięki izbom została wprowadzona między innymi poczta internetowa dla JST i przy pomocy naszego serwera mogą się gratis porozumiewać wszystkie gminy ze wszystkimi izbami.

Jeśli chodzi o tak zwane wnioski *de lege ferenda*, to, na co należałoby, naszym zdaniem, zwrócić uwagę w przyszłości, wymieniamy tu na kilku stronach od strony 116. Przypominamy wnioski z lat ubiegłych, które dotyczą publikacji uchwał budżetowych. Jest z tym wielka mitrega zwłaszcza w wydziałach prawnych wojewodów, które prowadzą dziennik urzędowy. W sytuacji, kiedy gminy mają biuletyn informacji, można by przynajmniej zrezygnować z publikowania zarządzeń wójtów o zmianie budżetu; dotyczy to przeniesień w ramach działu, o ile jest upoważniony... A więc są to zmiany bardzo kosmetyczne, publiczność naprawdę tego nie rozumie i nie ma możliwości prześledzenia poprawności. Kilka takich wniosków z lat ubiegłych powtarzamy, ale ja może nie będę do nich wracał, choć można by o nich długo mówić.

Z takich poważnych wniosków jest problem właśnie z absolutorium, na co zwracamy uwagę. Pozostałe wnioski to są wnioski, można powiedzieć, techniczno-prawne. Jeden dotyczy definiowania kredytów długoterminowych – bołączka różnego rozumienia kredytu krótko- i długoterminowego, innego przez prawo bankowe, a innego przez prawo budżetowe, prawo o finansach publicznych. Jest i oczywiście wniosek o klasyfikację, ale w ogóle nie chciałbym nawet państwu senatorom głowy tym zwracać, to jest raczej kwestia właściwego departamentu Ministerstwa Finansów niż organów stanowiących prawo.

Bardzo dziękuję, przepraszam, że tak długo.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Pan Tadeusz Dobek chciałby w tym momencie zabrać głos?

(Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek: Wypada zabrać głos...)

Może przedstawię: pan w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych zajmuje się analizami, które dzisiaj są przedmiotem naszego szczególnego zainteresowania.

Bardzo proszę... Bardzo bym tylko prosił o w miarę zwięzłe wystąpienie, bo mamy bardzo bogate, jak już wspomniałem na wstępie, materiały. Proszę bardzo.

**Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych  
w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek:**

Panie Przewodniczący! Panie, Panowie Senatorowie! Pani Dyrektor!  
Każdy okres objęty sprawozdaniem ma swoją specyfikę, rok 2004 również.  
(*Głos z sali: Do mikrofonu prosimy.*)

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Pani Dyrektor!

Każdy rok objęty sprawozdaniem, również 2004, ma swoją specyfikę. O szczególności roku minionego w odniesieniu do finansów samorządowych zdecydowały dwa elementy. Pierwszy: wejście w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Drugi fakt, niemniej ważny i istotny dla finansów samorządowych: rok miniony był pełnym okresem korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków pomocowych Unii Europejskiej. To takie dwa ogólne, zasadnicze uwarunkowania.

Uwarunkowaniem natury może bardziej technicznej był skutek opóźnionego wejścia w życie wspomnianej przeze mnie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i termin opublikowania, 29 listopada, czego skutkiem było przesunięcie w czasie do 15 grudnia terminu składania do zaopiniowania projektów budżetów i to miało swoje reperkusje w liczbie uchwalonych w roku 2004 budżetów na rok 2005.

Pragnę może zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują dwa terminy ustawowe: 31 grudnia roku minionego i ostateczny, 31 marca roku budżetowego...

(*Głos z sali: Marzec ma trzydzieści dni.*)

Marzec?

(*Głos z sali: Trzydzieści jeden.*)

Trzydzieści jeden, prawda? No właśnie.

Skutek zaś jest taki, że de facto te dwa terminy... Powiem tak: z wyjątkiem uchwalania budżetów na rok 2005 dotąd ukształtowała się taka praktyka, że co najmniej 50% jednostek samorządu terytorialnego, to znaczy organy stanowiące tych jednostek, podejmowały uchwały budżetowe w roku poprzedzającym rok budżetowy. Te okoliczności, które nazwałem technicznymi, zaskutkowały tym, że dużo mniej, zaledwie 10,1%, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęło uchwały budżetowe w roku 2004. Taki był skutek zastanych okoliczności.

Godnym uwagi zjawiskiem, chociaż nie w sensie ilości, ale w sensie skutków, jest to, że w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w terminie ostatecznym, do końca marca roku budżetowego, kolegia izb są uprawnione do ustalania budżetu w zakresie określonym przepisami ustawy; ten zakres jest znacznie węższy i jest właśnie zdefiniowany przepisami ustawy o finansach publicznych. W poprzednich latach było zaledwie kilka takich przypadków, na przykład w 2003 r. były cztery, a w roku minionym sześć. Chcę zwrócić uwagę, że to nie jest zjawisko nagminne, ale coraz częściej się zdarza, że przyczyną nieuchwalenia jest brak współdziałania, może tak powiem, brak współdziałania obojga organów – mam tu na myśli skutki wprowadzenia wyborów bezpośrednich w samorządzie – i dość często się zdarza, że właśnie w wyniku takich antagonizmów nie dochodzi do wypełnienia również obowiązku przez organ stanowiący. Takich przypadków w zakresie uchwalenia budżetu na rok 2004 było sześć – dwa dla gmin, jeden dla miasta, jeden dla powiatu i dwa dla związków międzygminnych.

Sprawy kształtowania się poziomu dochodów... Powiem tak: sądzę, że rok ubiegły, generalnie, trzeba powiedzieć, był bardzo korzystny dla samorządów – poziom osiągniętych dochodów: 91 miliardów 504 miliony zł, poziom wydatków: 91 miliardów 389 milionów zł, są to sumy znacząco wyższe od osiąganych dochodów i realizowanych wydatków w latach minionych. To zaskutkowało tym, że na przykład wydatki zrealizowane w stosunku do zrealizowanych wydatków przez budżet państwa po raz pierwszy zbliżyły się do poziomu prawie 60%, 58% i trochę. Po raz pierwszy od 1989 r. – i to godzi się podkreślić – poziom zrealizowanych wydatków był niższy od zrealizowanych dochodów. Co prawda nadwyżka per saldo była niewielka – 0,1 – w stosunku do dochodów, ale wystąpiła i to jest ważne.

Innym elementem, w przypadku którego możemy mówić o obfитоści, obfитоści względnej, jest wzrost dochodów samorządowych o 15,6% w roku 2004 w stosunku do roku 2003 – jest to znaczący napływ pieniądza. I chcę podkreślić, że ta okoliczność zaowocowała kolejnymi specyficznymi dla roku 2004 zjawiskami. Rok miniony, 2004, był kolejnym, w którym nastąpiło spowolnienie przyrostu zadłużenia. Dla państwa informacji podam, że na przykład w roku 2000 zadłużenie samorządów wzrosło o ponad 50%, a w kolejnych latach: 31%, 25%, 12,5%, zaś w roku 2004 – 10,6%.

Inne pozytywne zjawisko: obniżyła się relacja zobowiązań JST w stosunku do dochodów z poziomu 21,8 % w roku 2003 do 20,9% w 2004. W tym gronie referowałem, pamiętam i teraz przypominam, że w sprawozdaniu za rok 2003 po raz pierwszy uwzględniliśmy zobowiązania per saldo samorządów oraz jednostek, nad którymi samorzady sprawują nadzór czy które powołują, mam tu na myśli ZOZ czy samodzielne instytucje kultury. W gruncie rzeczy tak złączony dług za rok 2003 był znacznie wyższy – 27,6%. O ile zadłużenie samorządów województw było na poziomie 14,1%, to wraz z zadłużeniem jednostek ZOZ wyniosło 56,2% i, proszę państwa, nie ukrywamy, że gdybyśmy sporządzili ranking na koniec 2003 r., to wiele z tych podmiotów, nie tylko kilkanaście, znacznie przekroczyłyby poziom zadłużenia 60%. W tym zakresie również nastąpiła poprawa, ale o szczegółach powiem, kiedy w ostatniej części będę referował kwestie zadłużenia.

Zatem pod wieloma względami rok ubiegły był dla samorządu korzystny. Dodam również, że to zaowocowało tym, że ostatecznie udział zadłużenia samorządów w długi publicznym per saldo, który w roku 2003 wynosił 4,1%, w roku sprawozdawczym obniżył się do 3,6% i zszedł prawie do poziomu roku 2000.

Dochody. Proszę państwa, dochody, jak wspomniałem, wzrosły o 15,6%, ale w poszczególnych szczeblach nierównomiernie. W stosunku do roku 2003 najsilniej w samorządach województw, o około 50%, nominalnie, realnie, w najmniejszym stopniu w gminach, realnie o około osiem punktów.

Pragnę zwrócić uwagę, że na ogólną dynamikę dochodów w 2004 r. znaczący wpływ miał wzrost dochodów własnych jako skutek rozpoczęcia funkcjonowania tej nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przeciętnie wzrost dochodów własnych JST nastąpił o około 36%, czyli o ponad 1/3, od poziomu 14% w gminach do ponad dwuipółkrotnego w powiatach i prawie sześciokrotnego w województwach. Kwoty dotacji wzrosły o 1,2%, czyli były na prawie niezmiennym poziomie, a subwencja nieco zmalała, o jeden punkt. Proszę państwa, przyrost ogółem dochodów miał wpływ na to, że dochody per capita też wzrosły – z poziomu 2,072 tysiąca na 2,397, prawie do kwoty 2 tysiące 400 zł.

Ale co jest istotne? Te pozytywne przemiany, które dotąd referowałem w odniesieniu do wszystkich JST w kraju, zafunkcjonowały w absolutnie nierównym stopniu, raz: w poszczególnych województwach, dwa: w poszczególnych szczeblach samorządu. Proszę państwa, tak jak wspomniałem, w 2003 r. samorzady najbogatszego województwa, mazowieckiego, osiągały dochody wyższe o około 20% od samorządów najbiedniejszego województwa, lubelskiego. W wyniku nowej ustawy w 2004 r. różnica między samorządami tych samych województw wzrosła do poziomu 35,2%, prawie się podwoiła.

Proszę państwa, jest faktem, że generalnie zróżnicowanie przestrzenne poziomu dochodów w poszczególnych JST wykazywało dużą stabilność i przez cały okres od 1999 r. samorzady tych samych województw, za wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego, osiągały dochody wyższe od przeciętnej dla JST w kraju. Zainteresowanych państwa odsyłam do bardzo ciekawego materiału, na który warto zwrócić uwagę, bo państwo reprezentujecie różne środowiska, w sensie województw, a ta informacja wskazuje na pewne możliwości, ale i skutki funkcjonowania tej ustawy.

Wynikiem regulacji było zwiększenie udziału dochodów własnych w dochodach JST ogółem, z 43% do ponad 51%. I znowu działa się to nierównomiernie, bo w powiatach z 11,3% do prawie 25%, a w województwach samorządowych z 15,9% do prawie 60%. Podkreślam, proszę państwa, że są to właśnie te dwa szczeble samorządu, powiaty i województwa, na które wskazywałem, referując rok 2003, kiedy samodzielność finansowa tych dwóch szczebli była najniższa – powiaty około 11%, a województwa poniżej 20%. W tym zakresie na pewno, trzeba powiedzieć, reforma przyniosła zamierzony efekt.

Wydatki. Wydatki wzrosły o około 12,9% nominalnie, zaś realnie o około 3%. I pragnę zwrócić uwagę, że osiągnięty wzrost dochodów został przede wszystkim wykorzystany na zwiększenie wydatków inwestycyjnych o 20,5 punktu per saldo wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie w samorządach województw dochody wzrosły o 52%, wydatki zaledwie o 24,5%, wydatki inwestycyjne o 9,3%, a wydatki bieżące o ponad 1/3.

Świadomie zwracam znowu państwa uwagę na różny sposób funkcjonowania tej ustawy, raz w układzie przestrzennym, a drugi raz w kategoriach. Samorzady województw okazały się tutaj największymi beneficjentami. I zwracam w swojej wypowiedzi uwagę na to, że zainwestowały mniej, ale nie zmarnowały pieniędzy – i to też chcę podkreślić.

Proszę państwa, do czego zmierzam? Skonsumowane przeciętnie wynagrodzenie z wydatków bieżących wyniosło 6,1%, czyli był wzrost wynagrodzenia we wszystkich samorządach, w samorządach województw o około dwa punkty więcej. Ale czego dokonały samorzady województw? Podjęły się bardzo ważnego zadania: uporządkowania ogona finansowego, bo tak to trzeba nazwać, jakim było zadłużenie. I w tym zakresie dokonania są oczywiste. Wzrost wydatków bieżących o prawie 1/3 zaowocował wzrostem dotacji o ponad 50%. To były dotacje w dziale transportu oraz dopłaty do przewozów, dalej w zakresie... Ja mówię o działach, w jakich te dotacje samorzady udzieliły. Dlaczego wymieniam te działy? Proszę państwa, jak wspomniałem, mówię o wydatkach bieżących samorządów, a z wydatków samorządów województw około 25% stanowią wydatki bieżące, zaś ponad 35% stanowią dotacje. One są najistotniejsze, dlatego zwracam uwagę na kierunki wydatkowania. I to jest jedna sprawa: w za-

kresie wydatków bieżących więcej środków, bo była taka możliwość, przeznaczono na dofinansowanie wspólnie podejmowanych przedsięwzięć, na budowę dróg, na dofinansowanie przewozów regionalnych, tak kolejowych, jak i autobusowych, w zakresie ochrony zdrowia – tutaj mam na myśli wsparcie ZOZ poprzez udzielenie dotacji – na sfinansowanie zakupów inwestycyjnych i dla jednostek kultury, również w zakresie wydatków inwestycyjnych. Ale, tak jak powiedziałem, również samorzady województw podjęły działania w zakresie uporządkowania zadłużenia podległych sobie jednostek – tu znowu mówię o ZOZ – i to też ze skutkiem pozytywnym. O zadłużeniu będę mówił za chwilę, w tym momencie tylko wspomynam.

Proszę państwa, pragnę zwrócić uwagę na to, że pomimo tak dużego zastrzyku środków w roku 2004, wydatki inwestycyjne w roku 2004 – 28,8 – nie były wyższe niż w roku 1999. Chcę powiedzieć, że prowadziłem pewne rozpoznanie, bo wydawało mi się, że trudno szukać inaczej, ale były niższe niż w roku 2003 i w 1999, kiedy samorzady województw przejęły inwestycje centralne w służbie zdrowia oraz w rolnictwie – te dwie inwestycje centralne spożytkowały prawie 80% wydatków inwestycyjnych w roku 1999.

Proszę państwa, tutaj są sygnały, żeby... Ja może dodam taką rzecz o środkach pomocowych, bo w tej kwestii również rok ubiegły jest tym pierwszym rokiem. Nasze dane różnią się od danych Ministerstwa Finansów, wyjaśniamy dlaczego. Otóż wykazaliśmy tylko te przedsięwzięcia, w których środki te były wykorzystane, a Ministerstwo Finansów podało informacje nieco szersze – przypis szesnasty ze streszczenia wyjaśnia tę sprawę. Pragnę zwrócić uwagę, że ze środków pomocowych jednostki uzyskały dochody w kwocie 840 milionów 634 tysiące zł, a wydały 1 miliard 383 miliony 995 tysięcy zł, a więc kwota dochodów była niższa od kwoty wydatków. To nie jest błąd, to jest konsekwencja prefinansowania wydatków finansowanych ostatecznie ze środków pomocowych, wydatki poniesione były o ponad 30% wyższe od osiągniętych dochodów. Jest tabela, zachęcam do jej obejrzenia, na stronie 153 pełnej treści sprawozdania, która wskazuje pewne relacje. I tutaj też wyjaśnię, że tylko odwrotna sytuacja jest przy samorządzie województwa, bo te samorzady znacznie więcej otrzymały niż wydatkowały. Ale dlaczego? Bo są dystrybutorem środków dla pozostałych szczebli – to wyjaśnia tę specyfikę samorządu województwa.

Proszę państwa, sądzę, że na zakończenie dobre będzie takie jedno sformułowanie... Aha, mówiłem jeszcze o tych zadłużeniach, będę konsekwentny i dokończę. Proszę państwa, powiedziałem, że zadłużenie stricte JST zmalało z 21,8% do 20,9%, zaś zadłużenie brutto wraz z zadłużeniem ZOZ z poziomu 27,6% spadło do 26,8. Ale, co też jest ważne, o ile na koniec 2003 r. zadłużenie ZOZ było zadłużeniem wymagalnym w 97,5%, o tyle na koniec roku ubiegłego już w 89,1%. Także wzrosły wydatki na... Samorzady udzieliły szereg poręczeń i gwarancji w tym zakresie. Chcę więc powiedzieć, że był to rok pracowity, że samorzady podjęły nie tylko wysiłek inwestycyjny, ale również porządkujący sprawę zadłużenia. W tym zakresie zostały podjęte zadania.

Jeśli chodzi o perspektywę dłuższą, może pięcioletnią, państwo otrzymaliście trzy opracowania, również opracowanie dotyczące działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004. I może zwrócę uwagę na wniosek szósty z tego streszczenia. Otóż, proszę państwa, w latach 1999–2003 przy stosunkowo rosnącym – odnoszę się do tendencji dotyczących kilku zjawisk: dochodów ogółem, wydatków ogółem, wydatków inwestycyjnych i zadłużenia – przy stosunkowo rosna-

cym poziomie dochodów ogółem i nieco wolniejszym wzroście wydatków wydatki inwestycyjne w okresie 2004–1999 wykazywały stagnację, a realnie malały. I mimo to, proszę zauważyć, rosła dynamicznie kwota zadłużenia. Jak to należy tłumaczyć? Był to skutek różnych przeobrażeń, zmienianego zakresu zadań przypisywanych samorządowi, różnego, nie zawsze dostatecznego poziomu finansowania. I to miało przełożenie na to, że pomimo że dochody ogółem rosły, że wydatki rosły w nieco mniejszym stopniu, że wydatki inwestycyjne albo były ustabilizowane, albo realnie wartość ich w niektórych okresach nawet malała zadłużenie rosło. W tym zakresie rok 2004 doprowadził do pewnego przełomu, zdynamizował wydatki inwestycyjne i przyczynił się do zmniejszenia zadłużenia.

Kończąc, chciałbym tylko zwrócić uwagę na jedno: proszę państwa, generalnie, można powiedzieć, że jest jedno zagrożenie, jakie pozostaje po roku 2004, otóż skutki zadziałania tej nowej ustawy o dochodach JST w różny sposób dotknęły różnych obszarów i w tym zakresie utrwaliło się to zjawisko. Z jednej strony jest to zamierzona konsekwencja tego, że przecież nowa ustawa o dochodach JST miała związać aktywność gospodarczą samorządów – i to przyniosło określone skutki – ale z drugiej, faktem jest, że w takich województwach jak lubelskie, jak podlaskie, które są znacznie biedniejsze, trudno nawet o środki na zbudowanie infrastruktury, co doprowadziłoby do tego poziomu minimum, który zachęciłby inwestorów z zewnątrz. Jest to problem do rozwiązania. I drugi problem, który chciałbym wskazać, to problem gmin wiejskich, które w najmniejszym stopniu są beneficjentami tejże ustawy. Dziękuję za uwagę.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, kto z panów senatorów chciałby zabrać głos, podzielić się swoimi spostrzeżeniami...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę bardzo.

**Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Lilianna Mikołajczak:**

Panie Przewodniczący, dziękuję bardzo.

Chciałabym oczywiście potwierdzić słowa pana przewodniczącego, że to jest bardzo dobry materiał. My często z niego korzystamy, służy nam pomocą. Jest wyczerpujący i pełny, a jeśli bym mogła cokolwiek jeszcze powiedzieć, uzupełnić ten materiał, to jedynie do tej części pierwszej dotyczącej działalności regionalnych izb obrachunkowych.

Otóż rok 2004 to był rok, w którym już zadziałała znowelizowana ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. I ta ustawa, jak państwo doskonale wiedzą, wprowadziła nowe zasady powoływania prezesów i członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Rok 2004 to był ten rok, kiedy były przeprowadzane konkursy na prezesów regionalnych izb obrachunkowych – piętnaście zakończyło się w 2004 r., szesnasty prezes został powołany już w 2005 r., tam była sytuacja ponownego przeprowadzenia konkursu. To jest rok, w którym została również wprowadzona kadencyj-



ność dla nieetatowych członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, więc tu również następowały powołania.

Pan prezes Srocki wspominał o rodzajach kontroli i bardzo dużych liczbach. Ja tylko chciałabym jeszcze Wysokiej Izbie powiedzieć, że ta liczba kontroli, bo porównaliśmy ją z 2003 r., stale wzrasta. Raz, że te kontrole kompleksowe zostały wykonane w 100%, dwa, że jeszcze jest większa ta liczba od liczby w roku 2003.

I może jeszcze podam jeden argument, który będzie wskazywał na to, jak dobrze działają regionalne izby obrachunkowe. Chcę podać skalę skarg, jakie wpływają do ministerstwa na działalność regionalnych izb obrachunkowych. W 2004 r. odnotowaliśmy dwanaście skarg i to nieuzasadnionych, bo skarżący twierdzili, że regionalna izba obrachunkowa nie przeprowadza kontroli pod względem rzetelności w przypadku zadań własnych albo nie podobały się uchwały regionalnej izby obrachunkowej, albo nie podobało się to, że izba w trybie natychmiastowym nie zadziałała i nie weszła z kontrolą doraźną zgodnie z życzeniem skarżącego. Ta skala skarg, która wpłynęła do ministerstwa – powtarzam: dwanaście – też świadczy o tym, jak bardzo dobrze, ośmielam się tak powiedzieć, jest oceniana działalność regionalnych izb obrachunkowych nawet w takim odbiorze ogólnospołecznym.

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, kto z państwa?

Pani senator.

**Senator Elżbieta Streker-Dembińska:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, że dla wszystkich z nas bardzo pozytywne jest to stwierdzenie, że dochody własne samorządów zaczynają rosnąć, że ustawa o kształtowaniu tych dochodów w samorządach przynosi dobre efekty, ale pamiętajmy o jednym: ona przynosi dobre efekty tylko dlatego, że kraj się rozwijał, że był wzrost PKB, że PIT i CIT dały więcej; gdyby tę samą ustawę próbować wprowadzić wcześniej, niestety przyniosłaby o wiele gorsze wyniki.

Ja mam jedno konkretne pytanie. Z wielką satysfakcją wysłuchałam tutaj tych sprawozdań i myślę, że niejedynemu powinien usłyszeć te sprawozdania, bo samorząd jawi się jako gospodarz dość dobry i nie tylko to są kwestie utrzymywanych na pewnym poziomie inwestycji, ale również wyprowadzania pewnych zaległości, zadłużeń z sytuacji, w których samorząd się znalazł niespodziewanie – z tego samorząd wywiązuje się dobrze. Moje pytanie dotyczy jednej sprawy. W tej chwili nie umiem dokładnie podać tego przykładu, ale chciałabym uzyskać wyjaśnienie. Swego czasu jedna z gmin przedłożyła wieloletni plan inwestycyjny związany właśnie z ubieganiem się o środki unijne i to był plan dziesięcioletni. Regionalna izba obrachunkowa odrzuciła ten projekt, twierdząc, że jest on w konflikcie z ustawą o finansach publicznych, która nie przewiduje dziesięcioletniego okresu prognozowania, jedynie okres trzyletni. Czy państwo przewidujecie tu jakąś inicjatywę bądź pomysł na to, w jaki sposób samorzady mogłyby z jednej strony realizować wymagania, które stawia Unia Europejska, wyma-

gania dotyczące długofalowego projektowania zadań inwestycyjnych, a z drugiej strony pozostawać w zgodzie z ustawą o finansach publicznych, która nie do końca pozwala z tych zobowiązań się wywiązywać?

I jeszcze jedno. Potwierdzam, faktycznie czasami zdarza się tak, że organy składają osobiście doniesienia o naruszeniu ustawy o finansach publicznych. Nie chciałybym tego generalizować, ale zdarzają się takie przypadki, że trudno jest z osobą czy z inspektorem kontrolującym dojść do porozumienia, inspektor często nie przyjmuje argumentów, wówczas jedyną drogą jest złożenie samemu na siebie doniesienia do komisji dyscypliny, aby ta komisja ostatecznym orzeczeniem utwierdziła inspektora, że jednak nie miał do końca racji. Ale myślę, że to są bardzo incydentalne wnioski. Zresztą wszyscy możemy ocenić, że te służby, tak samo jak i samorządy, uczą się samorządności i z roku na rok wszyscy są coraz bardziej kompetentni.

Jeszcze jedna kwestia dotyczy takiej sytuacji: naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez dyrektora szkoły, który bezkarnie, bez zapewnienia środków budżetowych, bez planu budżetowego, bez przeprowadzenia procedury zamówień publicznych... Po prostu narusza w ewidentny sposób ustawę o finansach publicznych. Jest kierowana ta sprawa do postępowania dyscyplinarnego. W wyniku tego postępowania dyrektor otrzymuje odpowiednią karę, po czym jest decyzja organu, aby z takim dyrektorem się rozstać. I tu zaczynają się schody. Dyrektor odwołuje się, powołując się na orzeczenia Trybunału, orzeczenia NSA, głównie NSA, które posiłkując się Kartą Nauczyciela, wykazuje organowi, że takiego dyrektora zwolnić nie wolno i nie można. Orzeczenia NSA niestety stawiają organ w sytuacji bez wyjścia. Ale to tak dla przykładu, bo jednak coś tutaj nam nie funkcjonuje dobrze.

Moje jedyne pytanie dotyczy tych finansów publicznych i środków unijnych.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo. Ten drugi wątek to już tak poza zakresem działania regionalnych izb obrachunkowych, raczej adresowany jest do ustawodawcy i chodzi tu o takie nieco może inne spojrzenie na usytuowanie samorządów i relację do instytucji mu podległych, w tym przypadku dyrektora szkoły. Dziękuję.

Proszę bardzo, kto z państwa senatorów?

Proszę bardzo, pan senator.

**Senator Wojciech Saługa:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja też do panów z jednym problemem. Wiele samorządów boryka się z naciśkiem lokalnej społeczności w związku z finansowaniem sportu zawodowego. Przykład dzisiaj opisywany w mediach: GKS Katowice nie dostał licencji, zdegradowany został z drugiej ligi i wielu, może nie wszyscy, ale wielu ma żal do miasta Katowice, że nie wsparło tego klubu, a jest on dobrem wspólnym. Czy są znane przypadki legalnego finansowania sportu zawodowego przez gminy? Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Pytanie, czy regionalne izby są w stanie...

*(Rozmowy na sali)*

*(Głos z sali: To było pytanie podchwytliwe.)*

Proszę bardzo, kto z pań i panów senatorów chciałby jeszcze zabrać głos?

Proszę bardzo.

**Senator Aleksandra Koszada:**

Dziękuję bardzo.

Rzeczywiście te opracowania są bardzo dobre, bardzo szczegółowe, wiele informacji można uzyskać. Bardzo dobrze, że zmniejsza się liczba uchwał i zarządzeń, w przypadku których stwierdzono nieważność. Ale mam takie pytanie: procentowo – oczywiście gmin jest najwięcej – jak to się ma do poszczególnych samorządów gmin, powiatów czy województw? Jak to procentowo wygląda? Gminy funkcjonują już od piętnastu lat, a inne samorzady trochę krócej, więc jak procentowo by się to układało? Oczywiście bardzo dobrze, że w porównaniu na przykład z 1993 r. postęp w tej sprawie jest niesamowity. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Kto z pań i panów senatorów chciałby jeszcze zabrać głos, ewentualnie ma jakieś pytanie, wątpliwość?

Proszę bardzo, pan senator Huskowski.

**Senator Stanisław Huskowski:**

Taka zupełnie drobna sprawa, mianowicie jeden z panów, referując, powiedział o konfliktach pomiędzy burmistrzem a radą, że często efektem tego konfliktu jest niemożność ustalenia budżetu. Ale jeżeli się nie przesłyszałem, to w 2004 r. takich przypadków, że do końca marca budżet nie został uchwalony, było tylko sześć, z czego chyba dwa dotyczyły gmin – czy się przesłyszałem? – dwa dotyczyły gmin, inne dotyczyły innych jednostek. A przecież tylko wójt, burmistrz, prezydent są wybierani w bezpośrednich wyborach, więc jeżeli coś dotyczy na przykład powiatu, to trudno problem składać na karb złej współpracy między bezpośrednio wybieranym...

*(Zastępca Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki: Doprecyzuję to, dobrze.)*

Ale tak czy siak, sześć na dwa tysiące kilkaset gmin to i tak jest znakomity wynik. I ja z tego bym wyciągnął dokładnie przeciwny wniosek: świetnie się układa współpraca między wójtem, burmistrzem a radami, mimo że w ustawę o wyborze wójta jest wpisana pewna możliwość konfliktu; skoro bowiem sześć na dwa tysiące kilkaset... Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Ja tylko tutaj do tego dodam, że mówiliśmy o pewnym konflikcie trochę natury politycznej i nie bardzo rozumiem tego w przypadku związku gmin. O ile w gminie to

jest zrozumiałe, to tam... Ale to później, jak będziecie panowie do tego się odnosili. Tu po prostu działają trochę inne reguły.

Proszę bardzo, czy ktoś z państwa jeszcze chciałby zabrać głos?

Ja też nie, tylko później chciałbym wygłosić parę uwag końcowych.

Tak że bardzo bym prosił o takie zwięzłe ustosunkowanie się do skierowanych pytań. Proszę bardzo.

### **Zastępca Przewodniczącego**

#### **Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki:**

Wieloletni plan inwestycyjny, na przykład dziesięcioletni. Ja rozumiem, że izba, która to zakwestionowała, kwestionowała nie tyle podjęcie uchwały w sprawie wieloletniego planu, co potraktowanie go jako elementu budżetu. Rzeczywiście, art. 110 przewiduje plan inwestycyjny na dość krótki okres, ale tak zwana intencyjna uchwała, że my zamierzamy robić to i to, w moim osobistym przekonaniu mogła być podjęta, co prawda, legaliści twierdzą, że ten organ może działać tylko w taki sposób, w jaki prawo przewiduje. Tak że kwestionowałbym jedynie, jeśli byłby to element budżetu. W przypadku tak zwanego wieloletniego planu inwestycyjnego według art. 110 ustawy o finansach publicznych musi być związek taki, że w budżecie, którego załącznikiem jest ten plan, już są przewidziane wydatki na coś, nie mogą się w takim planie znajdować rzeczy typu: a w 2015 r. to my zaczniemy budować.

Spór między inspektorem a kontrolowanym. Oczywiście, że się zdarzają takie spory i to bardzo często, bo różnie rozumieją prawo, ustalenia pokontrolne itd. Chociaż sporów u nas z kontrolującym w zasadzie nie ma, chyba że jest nieprzyzwoity, kontrolujący, to może być. Spierać się może izba z kontrolowanym, a nie inspektor, bo on spisuje protokół, a kontrolowany co najwyżej odmawia podpisania i jest wyjaśnienie, dlaczego odmawia. Jeśli coś znajdzie się w protokole, co jest kwestionowane przez kontrolowanego, to nie oznacza, że będzie w zaleceniach, bo inspektora kontroluje jeszcze naczelnik, który sprawdza jego zalecenia pokontrolne, a od zaleceń przysługuje odwołanie do kolegium izby i nie w większości przypadków, ale w wielu przypadkach te odwołania są uwzględniane – w tej chwili trudno byłoby mi powiedzieć, jaki to jest procent, ale znaczny, mniej więcej 1/5 tych zastrzeżeń jest przez kolegia uwzględniana.

Jeśli chodzi o trzecie pytanie pani senator czy raczej wypowiedź, tak się dzieje, że orzeczenia komisji dyscyplinarnej są często wykorzystywane jako uzasadnienie odwołania kogoś ze stanowiska i nawet jeśli jest to najłagodniejsze orzeczenie, to znaczy uznanie winy i odstąpienie od wymierzenia kary, to przeciwnicy i tak próbują to wykorzystać. I to nawet nie chodzi o wielką politykę, tylko na przykład jest jakiś kandydat na to stanowisko i wtedy się to wykorzystuje.

Dyscyplina finansów publicznych jest sprawą bardzo drażliwą, dlatego że większość publiczności tak naprawdę nie wie, że to są drobiazgi, że przełożony musi złożyć zawiadomienie, bo jak nie złoży zawiadomienia, to popełnia czyn, który jest naruszeniem dyscypliny, takie zawężenie prowadzi do tego rodzaju niepotrzebnych konfliktów. W niektórych, nie w regionalnych izbach obrachunkowych, w niektórych instytucjach kontrolnych inspektorzy są oceniani w zależności od liczby zawiadomień, najlepiej do prokuratora. I stąd taki problem. Jak powiadam, w regionalnych izbach obrachunkowych nie oceniamy inspektorów w zależności od liczby zawiadomień, raczej się ocenia protokół i sposób prowadzenia kontroli. Chodzi o dokładne zbadanie zagadnie-

nia i ustalenie tak zwanego ryzyka kontroli, bo my też ponosimy ryzyko – na przykład wychodzimy z gminy, okazuje się, że nie ma ustaleń albo są ustalenia, mówiąc kolokwialnie, kosmetyczne, a po takiej kontroli wybucha afera, bo, powiedzmy, kierowniczka zespołu obsługi szkół nie płaciła ZUS od ładnych pięciu lat, co od razu gminę stawia na granicy wydolności finansowej, bo wiadomo, jakie są konsekwencje niepłacenia składek.

Jeśli chodzi o pytanie pana senatora dotyczące finansowania poprzez samorząd sportu zawodowego, to jest zagadnienie bardzo złożone. Są orzeczenia jeszcze Naczelnego Sądu Administracyjnego przyznające regionalnym izbom obrachunkowym rację, że jest to działalność gospodarcza, spółka sportowa ma przynosić dochód i nie można jej dotować, bo chodzi o dotowanie. Te orzeczenia NSA publikujemy w „Finansach Komunalnych”, bo jak państwo wiedzą, wydajemy teraz miesięcznik „Finanse Komunalne”. To są już dość stare orzeczenia. Jest orzeczenie NSA gdańskiego w takiej sprawie: Gdańsk czy Gdynia, już nie pamiętam, chciała spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością czy nawet akcyjną, nieważne, prowadzącą klub koszykówki dofinansować dotacją i gdańska izba się sprzeciwiła, a NSA w dwóch przypadkach przyznał jej rację. Do tego jest glosa jakiegoś młodego uczonego, który się nie zgadza z wyrokiem NSA, twierdząc, że prowadzenie spółki prawa handlowego przez gminę jest możliwe. Ale co innego dotowanie spółki, a co innego prowadzenie przez gminę spółki. I tutaj na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej można się, moim skromnym zdaniem, spierać do upadłego, bo warunki, na jakich gmina może prowadzić działalność gospodarczą, są dość gumowo, że tak powiem, napisane. Ma to przeciwdziałać bezrobociu, więc można się upierać, że spółka sportowa w jakimś sensie przeciwdziała bezrobociu, ale to musi być gmina zagrożona bezrobociem. Czy Gdańsk jest zagrożony? I tak możemy sobie dzielić włos na czworo, bo tak została ta ustawa napisana już dawno, w 1996 r.

Jeśli chodzi o wadliwość uchwał na poszczególnych poziomach samorządu – w tabeli na stronie 122 podajemy te liczby – na prawie sto tysięcy uchwał gminnych prawie trzy tysiące dwieście, czyli 3,2%, było wydanych z naruszeniem prawa, istotnym i nieistotnym; w powiatach to było prawie 2%, miasta na prawach powiatu – prawie 2%, województwa samorządowe – 1,2%, najwięcej było w związkach międzygminnych, bo prawie 4%.

Konflikty między radą a burmistrzem – sześć przypadków. Rzeczywiście, tylko sześć – kolega więcej o tym powie – ale dla nas, Panie Senatorze, to jest bardzo dużo, bo do tej pory nie zdarzały się przypadki, żeby rada nie uchwaliła budżetu. Ustalanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe miało miejsce wówczas, gdy uchwalono budżet, powiedzmy, 30 marca, NSA uważał bowiem, że z upływem 30 marca rada traci kompetencje do uchwalenia budżetu. My wszyscy w regionalnych izbach obrachunkowych bardzo dziwiliśmy się temu wyrokowi, bo skoro może go zmieniać w kwietniu, ale uchwalić już nie może, to trochę tak... Zastosowali po prostu tak zwaną wykładnię gramatyczną i nie pomyśleli o niczym...

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: No i trochę dyscyplinujące.)*

Trochę dyscyplinujące, tak. To były takie przypadki, że uchwalony w terminie budżet był wadliwy, na przykład nie bilansował się, mówiąc najogólniej, wtedy ustalały izby.

Panie Senatorze, dowiaduję się w zeszłym roku – chodzi o miasto na prawach powiatu, o mój Białystok – od panów z rady, że oni mają prawo uchwalić budżet, a nie obowiązek, a w uchwale ustalającej budżet dla miasta Białegostoku napisaliśmy, że wobec niewykonania ustawowego obowiązku uchwalenia budżetu itd. kolegium ustala budżet, i oni śmiertelnie się obrazili i w środkach masowego przekazu krzyczeli wszyscy, i opozycja, i nieopozycja – bo tam akurat jest ten problem, że nie ma opozycji i nieopozycji, tylko jest prezydent i cała opozycja wobec prezydenta...

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: I cała reszta.)*

I cała reszta, tak. Mówili: jak oni śmieli powiedzieć, że oni obowiązkowi nie wykonali – bo to politycznie boli, jak się publiczność dowiaduje, że rada nie wykonała obowiązku – przecież mamy prawo uchwalić budżet, a nie obowiązek. Ale oczywiście to zdanie wypowiedział jeden z najbardziej „postępowych” klubów, takich rewolucyjnych, tylko à rebours. Dziękuję.

*(Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek: To może ja jeszcze słowo...)*

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Ostatnio przy takiej właśnie ocenie jeden z przedstawicieli rządu, wiceministrów, określił to w sposób, który się podobał – dodając określony kolor, wrócił po prostu do nazwy „bolszewia”.

*(Zastępca Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki: A rebour.)*

Proszę bardzo.

*(Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek: Ja mogę?)*

Bardzo proszę.

### **Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek:**

Wypowiadając czy wymieniając liczbę „sześć”, powiedziałem, że to również miało wpływ na tę sytuację, a nie że wyłącznie. Przepraszam, ale jeśli to słowo nie zostało podkreślone przeze mnie, to czynię to niniejszym. Faktem jest, że takie przypadki miały miejsce i w ubiegłym roku, i w poprzednich latach i jest oczywiste, że to na pewno nie dotyczy związków międzygminnych. Jeszcze raz podkreślam: te przykłady nieuchwalenia w terminie ustawowo określonym są skutkiem, przejawem złego współdziałania organów – i z tego względu zwróciłem na to uwagę. Mówiąc o tym współdziałaniu, warto podkreślić, że to ma znacznie poważniejszy skutek dla tych samorządów, jest to określona choroba w takich sytuacjach.

Może jeszcze podniosę inny problem, problem oświaty. W samorządach przeciętnie za rok ubiegły 40% to są wydatki na oświatę. Problem złożony, na przykład w gminie Brzozie, akurat województwo kujawsko-pomorskie... Ale jest tak również często w przypadku gmin, które tracą płynność finansową, to w jakimś stopniu dotyka to oświaty – a to inwestycja, budowa szkoły, a to niepłacenie składek ZUS.

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Ale to ma związek, to niepłacenie jest wtedy, kiedy jest prowadzona inwestycja.)*

Tak, bo próbuje się ukryć zobowiązania z uwagi na brak pieniędzy.

Ale ja zmierzam do takiej kwestii. Akurat w tym roku mamy kolejną gminę, dla której będziemy opracowywać raport o stanie sytuacji finansowej danej jednostki. Pragnę tutaj Wysokiej Komisji zwrócić uwagę na inną regulację, a mianowicie taką, że przepisy wymagają li tylko pozytywnej opinii związku zawodowego w przypadku likwidacji szkoły, więc konia z rzędem temu... Proszę państwa, życie jest bardzo konkretne. Trudno, taka jest regulacja na dzień dzisiejszy i w takiej sytuacji samorządy są, że naprawdę nie jest łatwo. Nie wystarczy opinia, konieczna jest opinia pozytywna. I to jest też jeden z powodów tego, że w niektórych sytuacjach dochodzi do bardzo drastycznych skutków związanych z doprowadzeniem do zmiany, do restrukturyzacji sieci oświatowej, za którą odpowiada gmina. Dziękuję za uwagę.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.  
(*Brak nagrania*)

**Senator Dorota Kempka:**

Mam pytanie w jakimś stopniu związane z ostatnią sekwencją wypowiedzi. Jeżeli prezydent będzie chciał podjąć decyzję o likwidacji placówki, to czy może taką decyzję podjąć, jeżeli nikt nie stanie w obronie tej placówki?

**Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych  
w Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych Tadeusz Dobek:**

Przepisy określają procedurę likwidacji i w tym względzie procedura ta musi być zachowana. Przepisy wskazują, czy głos jest głosem prawnie określonym jako znaczący. Ja tutaj się nie chcę wypowiadać – pani senator powiedziała, że nikt – ja tylko mówię, że przepisy wskazują, i między innymi wymieniłem związku.

(*Senator Dorota Kempka: Dziękuję bardzo.*)  
(*Brak nagrania*)

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję za bardzo dobrze przygotowany materiał, będziemy mogli się do niego odwoływać w naszej pracy.

(*Brak nagrania*)

Szczególnie interesujące są te wątki porównawcze, jak to się kształtuje na tle. Śledząc, jak oceniacie panowie funkcjonowanie tej nowej ustawy... Bo jawią się różne opinie na ten temat, czasami skrajne, chociaż generalnie jest ona oceniana dobrze. Słusznie chyba pani senator podkreśliła, że na jej pozytywną ocenę wpływa fakt, że akurat trafiła ona na okres koniunktury gospodarczej, że w tej chwili są zapisane znacznie większe procentowo udziały w PIT, CIT, one dzisiaj znaczą więcej, aniżeli znaczyły rok czy dwa lata temu. Tak że niewątpliwie, jeżeli ten wzrost gospodarczy nie przełożył się na osobistą kieszeń każdego z obywateli, bo taka jest prawda, to przełożył się właśnie na te sprawy, zresztą to było widać i po sprawozdaniach rządu z realizacji

dochodów budżetu półrocznego czy innych sprawozdaniach. Myślę, że w dobrym momencie to akurat trafiło i stąd ta ocena wypada dobrze, aczkolwiek chyba warto zbierać różne takie przykłady. Rok 2006 jest wyznaczony w tej ustawie jako rok oceny jej funkcjonowania i myślę, że te sugestie i te oceny, które zawarliście państwo w tym sprawozdaniu, powinny być – już w takich kategoriach mówię, że nie będą, a powinny być – przedmiotem analizy, kiedy będzie rozważana i ewentualnie dojdzie do dalszego kroku.

Przypomnę, że generalne założenie tej nowelizacji było takie, żeby jednak autonomia, samodzielność działania samorządu była jak największa, żeby ilość znaczonych pieniędzy była jak najmniejsza, żeby po prostu ta autonomiczność samorządu została, aczkolwiek jest to ciągle kontestowane. Czasami takie pojedyncze przykłady, przepraszam, ale nawet te, o których tutaj mówiliśmy, stanowią tworzywo do tego, ażeby podważać tę ideę. Ostatnia dyskusja o ustawie kompetencyjnej, która się toczyła u nas w Senacie, może być najlepszym przykładem tego, jak to przez pryzmat jednej osoby, jednego złego wójta, burmistrza, starosty dokonuje się jakichś uogólnień i kreśli się taki trochę wypaczony obrazek całego samorządu.

Ale wracając do tematu, raz jeszcze serdecznie dziękuję – myślę, że tutaj będziemy zgodni – że z tych wszystkich podstawowych funkcji, które przypadają regionalnym izbom obrachunkowym, instytucje te się wywiązują dobrze, zresztą tak też są odbierane przez samorządy. Jest to jedyny, w moim przekonaniu, nie wiem, może się mylę, ale chyba jedyny organ kontroli, który nie tylko kontroluje, ale też i dba o to, żeby wiedza do niego docierała. Pan prezes wspominał o wydawnictwach, o konferencjach itd., ja akurat chciałbym pokazać materiał, który dosłownie przed chwilą, przed wyjazdem dostałem. Jest to rzecz opracowywana na miejscu, regionalna, służąca tylko danemu regionowi, ale to jest kopalnia wiedzy, którą ci ludzie potrafią zgromadzić, sięgając do różnych opracowań i różnych ogniw centralnych, żeby dać podstawę do uczenia się, po prostu uczenia się. Z pewnością ta działalność edukacyjna sprawia, że liczba odwołań, którą podajecie panowie, właściwych czy nie, po prostu maleje – to jest chyba potwierdzenie tego, o czym mówię. Za to chciałbym serdecznie podziękować.

Zresztą ta instytucja kontrolna zrodziła się chyba z potrzeby tego, by podkreślić autonomię samorządu, który powstał w określonej sytuacji, chodziło o to, żeby tu nie wprowadzać organu rządowego, czyli ona zrodziła się właśnie z takiej naturalnej potrzeby, z samej idei samorządu terytorialnego. Myślę, że chyba to sprawiło, że właśnie tak, a nie inaczej ta instytucja funkcjonuje. I dlatego funkcjonowanie samorządu terytorialnego zasługuje na uwagę.

Jak już wspominałem, mówiąc o tamtej poprzedniej ustawie o przemieszczeniu zadań, wystąpiliśmy z takim wnioskiem... Zresztą dotyczy to też i samorządowych kolegiów odwoławczych. Poza tym przyjęta kilka dni temu u nas ustawa o zmianie kompetencji przemieszcza przecież około trzydziestu, chyba trzydzieści dwa, tak, trzydzieści dwa, bo jedno wypadło, zadania i przecież orzecznictwo ich dotyczące trafi do was, Panowie, do regionalnych izb obrachunkowych, do samorządowych kolegiów odwoławczych. I nie ukrywam, że to będzie dodatkowe obciążenie. Nie protestowaliście, Panowie, przeciwko tej ustawie kompetencyjnej, nie słyszałem przynajmniej takich protestów, a trochę zadań wam dołożyliśmy.

I już pozostawiam pod opiekę pani dyrektor, ażeby o tym pamiętać i toczyć boje, kiedy będą się rozstrzygały losy liczby zatrudnionych, kwot przeznaczanych itd. Myślę,



że my w swoim sprawozdaniu jeszcze ten fakt również podkreślimy, ażeby to pozostać naszym następcom pod taką życzliwą opiekę, bo to powinni mieć na uwadze.

Drugi wątek, który zainteresował mnie w tym sprawozdaniu, to sprawa zadłużenia. To jest taki temat, o którym zaczęło być bardzo głośno nie tak dawno, chyba ze dwa lata temu, różne dyskusje się toczyły na temat płynności, skali zadłużenia, zasadności. Nie chcę się wdawać w dalsze dyskusje i komentarze, chociaż jako słuchacz uczestniczyłem w takiej dużej konferencji, na której występował jeden z waszych kolegów, prezes regionalnej izby obrachunkowej z Łodzi. I on ilustrował własnymi przykładami i z pozycji właśnie regionalnych izb obrachunkowych odnosił się do tych wątków, które były przedmiotem zainteresowania. Inicjatorem tego był między innymi nasz Związek Gmin Wiejskich. Ale do czego zmierzam? Może już nie chodzi o samo to, ale pewien niepokój wzbudziło, że ten przyrost dochodów tak słabo przekłada się na inwestycje. I tu chyba słuszna teza została wysunięta, że my w tej powodzi nowych ustaw nakładamy te obowiązki, nie rekompensując ich w pełni wprost określonymi środkami. To taki nie do końca pewnik, ale w każdym razie chyba ta teza, którą często do nas kierują korporacje samorządowe, bardzo ostro formułując swoje pretensje, wnioski, jest słuszna, bo chyba z tego sprawozdania można by tę opinię w tym względzie potwierdzić.

I już na końcu powiem – my zresztą wrócimy do tego, jak już wspomniałem, przy okazji tego naszego sprawozdania z kadencji – że szczególnie chyba spośród tych wniosków, nie mówię, że jedynie te, ale szczególnie spośród tych, które panowie omówili, jako że one się już pojawiają po raz drugi, to chyba warto by się zastanowić nad sprawą procedowania nad absolutorium. Jest to taki temat, który nieraz nastęrcza kłopotu, jest bardzo niejednorodnie traktowany i różne się rodzą w związku z nim problemy. Warto chyba na chłodno, na spokojnie po prostu się nad tym wątkiem zastanowić. To jedna sprawa.

Jeśli chodzi o to wieloletnie planowanie, to my coraz częściej będziemy mieli z tym do czynienia, przecież uchwalamy Narodowy Program Rozwoju na lata 2007–2013. Coraz częściej więc będziemy mieli do czynienia z wieloletnim planowaniem i dlatego ta uwaga, która tu się przewijała w dyskusji, będzie w rezultacie... Aczkolwiek na razie takich głębszych zmian w ustawie o finansach nie ma, ale w każdym razie ten wątek chyba również będzie musiał być wzięty pod uwagę.

Podobnie sprawy, które poruszył pan senator, przepraszam, to panowie poruszyliście, a pan senator powiedział, że traktuje tych sześć przypadków jako ocenę pozytywną świadczącą o dobrodziejstwie. Bardzo często ten temat jest poruszany przy okazji mówienia o tym, jak funkcjonuje ta ustawa o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza. Przywołuje się kilka czy kilkanaście przypadków, kiedy akurat wójt, burmistrz reprezentuje jedną opcję polityczną, a cała rada inną – ja już nie mówię, że cała reszta, jak w przypadku Białegostoku, jeśli dobrze zrozumiałem ten przykład, ale nawet większość określona tworzy taką sytuację i faktycznie rodzi to napięcia.

Ja już kiedyś wspominałem, że będąc kilka lat temu w ramach rewizyty w Hiszpanii, podglądaliśmy, jak oni to robią. Tam nie ma bezpośrednich wyborów, a właściwie są, bo wybierana jest lista, którą zgłaszają określone grupy polityczne czy społeczne. I ten, który spośród tej listy dostał największą liczbę głosów, z mocy prawa zostaje wybrany. Przyznam się, że tak mnie trochę kusi takie rozwiązanie, bo pozostali pełnią określone funkcje i mamy zapewnioną... Ale to ma też i złe strony.

Ja myślę, że tu trzeba troszeczkę spokoju. To jest za krótki okres na radykalne zmiany, ale obserwować to trzeba. Ja się spotykałem także z takimi przypadkami, które źle świadczą o tym rozwiązaniu i przede wszystkim nie służą społeczności, bo para idzie w gwizdek, przepraszam, i zaczynają się takie... I to trochę zaczyna niepokoić. Ale to jest właściwie efekt demokracji. Dopóki to jednak nie zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu, może inaczej, postępowi w rozbudowie usług, świadczeń, społeczności lokalnej, której przecież służą prezydent i cała rada, to niech tam wrze troszkę w tym kociołku, ale jak już zaczyna to przeszkadzać, jeśli to hamuje działania... I to czasami ludzi trochę niepokoi. Tak że nie skłaniam się ku takiemu rozwiązaniu.

Jeszcze tylko jedno: pamiętam, kiedy przegrałem, bo chciałem, żeby te bezpośrednie wybory zaczynać tak etapami, najpierw w małych gminach do dwudziestu tysięcy, potem nauczyć się itd. Ale większość zdecydowała wtedy inaczej. Chyba trzeba troszkę cierpliwości i wnikliwej obserwacji, bo niewykluczone, że w pewnym momencie trzeba będzie może jakiś bezpiecznik, coś tam gdzieś wkomponować, żeby ewentualnie to zrobić. Ja mówię: dopóki to tylko traktowane jest w kategoriach politycznych, że docierają się reprezentanci, to niech to będzie, to jest normalny objaw demokracji, ale jak już zaczyna być tak, że jeden drugiemu zaczyna przeszkadzać, bo jeżeli ten nie, to tamten inwestycji się nie wprowadzi – przepraszam, niedaleko sięgając, przykład stolicy można by podać – to zaczyna trochę to niepokoić, że faktycznie to dążenie do takiej demokracji jest kosztowne. Zresztą ktoś już kiedyś na temat demokracji powiedział jedno zdanie, nie chcę go tutaj powtarzać.

Dziękuję wam i na wasze ręce kieruję słowa podziękowania dla wszystkich regionalnych izb, proszę o przekazanie z naszej strony wyrazów uznania, podziękowania i życzenia, oby tak dalej.

*(Zastępca Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki: Można?)*

Proszę bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego  
Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki:**

Z naszej strony też chciałbym Wysokiej Komisji podziękować za przychyłność wykazaną w poprzednich latach i dzisiaj.

Krótko do tego, co pan przewodniczący powiedział. Skąd się wzięły regionalne izby obrachunkowe? Na przykład w Anglii z oszczędności. Ta superliberałka, pani Thatcher, zezłościła się w końcu na firmy audytorskie, które zdzierały z samorządu straszne pieniądze, i ona, superliberałka, utworzyła pół państwowe, pół prywatne regionalne izby obrachunkowe w 1983 r. U nich kontrole, ów audyt prowadzony jest co prawda za pieniądze, ale wedle ustalonej taksy i to nie są dochody izby, tylko dochody budżetu. Nasze izby wzorowano co prawda na francuskich, a nie na brytyjskich *audit commissions*, ale z pewną satysfakcją przyjmowaliśmy prezesa jednej z izb francuskich, który przyjechał dowiedzieć się, dlaczego na nich wzorowani mamy dobry odbiór między innymi w samorządzie, podczas gdy do nich o wszystko mają pretensje. A to dlatego, że u nich izby to jest sąd finansowy, a my sądem nie jesteśmy i nawet nie bardzo chcemy.

Jeszcze raz bardzo państwu dziękuję za współpracę w ostatnich latach. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

*(Brak nagrania)*

Planowałem zwołanie posiedzenia komisji po posiedzeniu ostatnim, jak marszałek zakończy pracę naszej kadencji i dlatego mi trochę przeszkadzało, a w niedzielę nie wypada zwoływać komisji, dlatego też chętnie się przychyliłem do tej koncepcji dwudziestego dziewiątego i wtedy byśmy już nie robili niczego piątego.

Zamykam posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dziękuję pani dyrektor, dziękuję naszym gościom.

Jutro spotykamy się na posiedzeniu Senatu.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 03)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Magdalena Radkowska

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851