REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W RZESZOWIE

BUDŻET SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

zeszyt 18

RZESZÓW 2011

Redakcja:
prof. dr hab. Adam CZUDEC (dział ekonomiczny)
mgr Lucyna KUŚNIERZ (sekretarz redakcji)
mgr Waldemar WITALEC (dział prawny)
dr Zbigniew K. WÓJCIK (redaktor naczelny)

Opracowanie i korekta:
Wanda TARNAWSKA

Skład komputerowy:
Dorota PIETRASZEK

ISSN 1640-6214

Wydawca: FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie
Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie

Skład: Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

Druk: Bonus Liber Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Wybrane zagadnienia dotyczące uchwalania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego (materiały z seminarium)

Teresa W o t a	Wieloletnia prognoza finansowa – rok 2012	5
Waldemar W i t a l e c	Przekazywanie środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na cele związane z funkcjonowaniem podmiotów wykonujących działalność leczniczą	13
Alicja N o w o s ł a w s k a-C w y n a r	Wydatki niewygasające – uregulowania prawne a orzecznictwo	29
Mirosław P a c z o c h a	Finansowanie ochrony przeciwpożarowej	41
Mirosław P a c z o c h a	Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej	47
Piotr Ś w i ą t e k	Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* – wybrane zagadnienia	57
Janusz M u l a r z	Partnerstwo publiczno-prywatne w budżecie jednostki samorządu terytorialnego	69

ANALIZY I OPINIE

Adam C z u d e c	Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku	87

DZIAŁALNOŚĆ RIO W RZESZOWIE

Działalność Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w 2010 roku

- Działalność nadzorcza 121
- Działalność opiniodawcza 127
- Działalność kontrolna 137
- Kontrola sprawozdawczości 143
- Działalność informacyjna i szkoleniowa 146

WYJAŚNIENIA I INTERPRETACJE

W sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych 151
W sprawie amortyzacji 152

SKŁAD OSOBOWY RIO W RZESZOWIE 154

ADRESY 156

TERESA WOTA

Wieloletnia prognoza finansowa – rok 2012

Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego była już kilka razy przedmiotem rozważań prawnych na łamach „Finansów Komunalnych" oraz „Budżetu Samorządu Terytorialnego". Przyczyną ponownego podjęcia tej tematyki jest problem związany z interpretacją regulacji prawnych w zakresie dostosowania obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej na 2012 rok.

Problematyka wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego została uregulowana w dziale V „Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego", rozdziale 2 „Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego" ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*.

Kwestii tej poświęcono artykuły 226–232 ustawy *o finansach publicznych*. W myśl art. 228 powołanej ustawy, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma mieć formę uchwały. Z powołanych przepisów wynika, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej składa się z trzech zasadniczych elementów: wieloletniej prognozy finansowej, załącznika do uchwały zawierającego wykaz przedsięwzięć oraz upoważnień do zaciągania zobowiązań.

W praktyce wieloletnią prognozę finansową określa się również w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierającym obowiązkowe elementy liczbowe w formie tabeli oraz objaśnienia przyjętych wartości w formie opisowej.

Obowiązkowe elementy wieloletniej prognozy finansowej

Obligatoryjne elementy wieloletniej prognozy finansowej zostały określone w art. 226 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z tym przepisem, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

1. dochody bieżące oraz wydatki bieżące, w tym na: obsługę długu; gwarancje i poręczenia; wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane; wydatki związane z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego; wydatki na planowane i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku zawierającym wykaz przedsięwzięć;

2. dochody majątkowe, w tym ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe, w tym na planowane i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku zawierającym wykaz przedsięwzięć;
3. wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
4. przeznaczenie planowanej nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
5. przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
6. kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243 ustawy, oraz sposób sfinansowania długu;
7. objaśnienia przyjętych wartości.

Dochody bieżące i majątkowe oraz wydatki bieżące i majątkowe w wieloletniej prognozie finansowej określa się zgodnie z definicjami zawartymi w art. 235 ust. 2 i 3 oraz art. 236 ust. 2 i 3 ustawy. Ponadto wysokość wydatków bieżących ustala się przy uwzględnieniu postanowień art. 242 ustawy *o finansach publicznych*, w myśl których wydatki bieżące nie mogą przekraczać planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki.

Z uwagi na okres przejściowy obejmujący lata 2011–2013, jednostka samorządu terytorialnego, w myśl postanowień art. 121 ust. 8 ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2011–2013, zamiast relacji z art. 243, określa relację wynikającą z art. 169 i 170 ustawy *o finansach publicznych* z dnia 30 czerwca 2005 roku. Ponadto, stosownie do regulacji wynikającej z art. 122 ust. 3 ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, w latach 2011–2013 do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zarząd tej jednostki załącza informację o relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*.

Począwszy od 2014 roku jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 244 ustawy *o finansach publicznych*, dodają do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego:

1. w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym;
2. w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243, nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

Wobec powyższego, związki jednostek samorządu terytorialnego, począwszy od roku 2014, nie wykazują w wieloletniej prognozie finansowej relacji określonej w art. 243. Jak stanowi art. 245 ustawy *o finansach publicznych*, zarząd związku jednostek samorządu terytorialnego informuje zarządy jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek oraz właściwą regionalną izbę ob-

rachunkową o kwotach zobowiązań związku w terminie 15 dni od dnia ich zaciągnięcia.

W roku budżetowym 2014 oraz w każdym roku budżetowym następującym po roku budżetowym 2014 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1. spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 ustawy, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
2. wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
3. potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu nie może być wyższa, niż relacja możliwa, ustalona indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego według postanowień art. 243 ustawy *o finansach publicznych*.

Objaśnienia przyjętych wartości dotyczą wszystkich wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej. W momencie przyjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej wartości przyjęte w tych dokumentach powinny być zgodne.

Załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej – wykaz przedsięwzięć

W załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej ujmuje się przedsięwzięcia.

Definicję przedsięwzięcia określa art. 226 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych*. W myśl tego przepisu, przez przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie:

1. programy, projekty lub zadania, w tym związane z:
   a) programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy,
   b) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym;
2. umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
3. gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie do postanowień art. 226 ust. 3 powołanej ustawy, dla każdego przedsięwzięcia określa się:

1. nazwę i cel,
2. jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
3. okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
4. limity wydatków w poszczególnych latach,
5. limit zobowiązań.

O ujęciu danego przedsięwzięcia w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej decyduje jednostka samorządu terytorialnego.

Określony w wykazie przedsięwzięć limit zobowiązań dla danego przedsięwzięcia nie może być wyższy niż łączna kwota nakładów finansowych na to przedsięwzięcie. Ponadto limit ten nie obejmuje zobowiązań wynikających z zawartych już umów.

Prognoza kwoty długu

Stosownie do postanowień art. 227 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuję się zaciągnąć zobowiązania zaliczane do długu publicznego.

Przepisy ustawy *o finansach publicznych* nie zawierają żadnych regulacji dotyczących elementów prognozy kwoty długu, jak również sposobu ujęcia elementów prognozy kwoty długu w uchwale organu stanowiącego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Pomimo braku tych regulacji, z analizy przepisów art. 226 ust. 1 i art. 227 ustawy wynika, że prognoza kwoty długu jest częścią wieloletniej prognozy finansowej. Wyszczególnione w wieloletniej prognozie finansowej kwoty dochodów, wydatków, wynik budżetu oraz kwoty przychodów i rozchodów są ściśle związane z prognozowaniem kwoty długu. Ponadto z regulacji nakazującej sporządzenie prognozy kwoty długu na okres, na który zaciągnięto zobowiązania i na który planuje się zaciągnąć zobowiązania, wynika, że jest to okres wspólny dla prognozy kwoty długu i wieloletniej prognozy finansowej. W świetle powyższego, prognoza kwoty długu nie stanowi odrębnego dokumentu, lecz jest częścią wieloletniej prognozy finansowej.

Okres objęty wieloletnią prognozą finansową, w tym prognozą kwoty długu

Z art. 227 ustawy *o finansach publicznych* wynika, że minimalny okres, na jaki sporządza się wieloletnią prognozę finansową, obejmuje rok budżetowy oraz trzy kolejne lata. Wieloletnia prognoza finansowa sporządzana jest jednak na okres dłuższy w przypadku, gdy:

1. przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia z okresem realizacji wykraczającym poza rok budżetowy i trzy kolejne lata;
2. zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania zaliczane do długu publicznego, których spłata nastąpi później niż w ciągu 3 lat po roku budżetowym.

Upoważnienia

Stosownie do postanowień art. 228 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych*, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

1. związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
2. z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

1. związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
2. z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Udzielone zarządowi przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w wykazie przedsięwzięć nie mogą przekraczać określonego w wykazie przedsięwzięć limitu zobowiązań.

Przekazane kierownikom jednostek organizacyjnych przez zarząd uprawnienia do zaciągania zobowiązań muszą się mieścić w granicach posiadanych przez zarząd uprawnień.

Upoważnienia do zaciągania zobowiązań zamieszczane są w treści uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany.

Opracowanie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej uchwalenie

Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany oraz podjęcia tej uchwały określa art. 230 ust. 1 i 6 ustawy *o finansach publicznych*.

Z art. 230 ust. 1 powołanej ustawy wynika, że wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany posiada zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl postanowień art. 230 ust. 2–5 w związku z art. 238 ust. 1 tej ustawy, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej:

1. regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania;
2. organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego

– w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Z kolei, w świetle art. 230 ust. 6 ustawy *o finansach publicznych*, kompetencja do podęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego lub jej zmiany przysługuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową, tj. przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego.

Ponadto, w myśl art. 230 ust. 7 powołanej ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, nie podejmując jednocześnie nowej uchwały w tej sprawie.

Opinie w sprawie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany oraz w sprawie prognozy kwoty długu

Przesłany w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy wraz z projektem uchwały budżetowej projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jak i projekt zmiany obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*. Opinię do projektu uchwały lub jej zmiany regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Opinia powyższa, stosownie do postanowień powołanej ustawy, podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w „Biuletynie Informacji Publicznej" w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej.

Zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową podlega tylko projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przekazany regionalnej izbie obrachunkowej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Poza tym, art. 230 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych* nakłada na regionalna izbę obrachunkową obowiązek wydania, na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej, opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do długu publicznego.

Opinia powyższa, na podstawie art. 246 powołanej ustawy, podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej.

W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, jednostka samorządu terytorialnego obowiązana jest, stosownie do postanowień art. 230 ust. 5 powołanej ustawy, dokonać takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243 ustawy.

Dokonywanie zmian w wieloletniej prognozie finansowej

W świetle art. 232 ustawy *o finansach publicznych*, zarząd jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję do dokonywania w ciągu roku zmian wszystkich wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, wynikających z uchwał zmieniających uchwałę budżetową, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, które należą do kompetencji organu stanowiącego.

W przypadku, gdy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego zostaną dokonane zmiany w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przycho-

dów i rozchodów, zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej, w związku z postanowieniami art. 229 ustawy, który wprowadza wymóg zgodności wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa nie określa jednak terminu wprowadzenia powyższych zmian. Z praktyki wynika, że zmiany te powinny być wprowadzone najpóźniej przed wystąpieniem przez jednostkę samorządu terytorialnego do regionalnej izby obrachunkowej z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty zaciąganych kredytów i pożyczek.

Pomimo regulacji zawartych w art. 232 ustawy *o finansach publicznych*, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, oprócz zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, może również dokonać w wieloletniej prognozie finansowej wszelkich zmian wynikających ze zmian budżetu.

Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć, ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

Z art. 231 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* wynika, że zmiana limitów wydatków na przedsięwzięcia należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Może ona nastąpić w wyniku uprzedniego podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie zmiany zakresu wykonywania przedsięwzięcia, bądź okresowego wstrzymania jego realizacji, bądź zaniechania jego realizacji. Zmiana limitów wydatków na przedsięwzięcia może nastąpić również z przyczyn takich, jak: zmiana nakładów na dane przedsięwzięcie w wyniku przeprowadzonego przetargu, aktualizacja nakładów w związku ze zmianą cen, zmiana podatku VAT itp. Uchwała ta jest podstawą do dokonania przez organ stanowiący zmian w wieloletniej prognozie finansowej w zakresie limitów wydatków na realizację przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały.

Postanowienia dotyczące zmiany zakresu wykonywania przedsięwzięć, zmiany limitów wydatków na realizację przedsięwzięć oraz przyczyn zmian limitów wydatków na realizację przedsięwzięć mogą być ujmowane w treści uchwały w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej bez uprzedniego podejmowania w tym zakresie odrębnej uchwały organu stanowiącego.

Wieloletnia prognoza finansowa – rok 2012

Z analizy przepisów regulujących problematykę wieloletniej prognozy finansowej wynika, że jednostki samorządu terytorialnego obowiązane są corocznie dostosować obowiązującą uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w zakresie:

1. prezentowanych w niej wartości do uchwały budżetowej na dany rok,
2. okresu objętego wieloletnią prognozą finansową do wymogów ustawy.

Przyczyną zmian może być również konieczność ujęcia w niej dodatkowych przedsięwzięć, zmiany zakresu wykonywania zamieszczonych w załączniku do uchwały przedsięwzięć bądź okresowego wstrzymania lub zaniechania ich realizacji.

W tym celu jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonać zmiany obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub uchylić obowiązującą uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i podjąć jednocześnie nową.

Projekt nowej uchwały bądź zmiany obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego winien opracować i przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Przedłożony przez jednostkę samorządu terytorialnego projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Jednostka samorządu terytorialnego publikuje powyższą opinię w „Biuletynie Informacji Publicznej" w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub w sprawie zmiany obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej nie później niż uchwałę budżetową.

Regionalna izba obrachunkowa, na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej, przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do długu publicznego. Opinia ta podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w Biuletynie Informacji Publicznej" w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu, jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243 ustawy *o finansach publicznych*.

WALDEMAR WITALEC

Przekazywanie środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na cele związane z funkcjonowaniem podmiotów wykonujących działalność leczniczą

I. Zasady przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą zostały uregulowane zwłaszcza w przepisach działu V (art. 114–117) ustawy *o działalności leczniczej*[1] (zwanej dalej u.dz.l.). Zasady te odnoszą się do wszystkich podmiotów wykonujących działalność leczniczą, bez względu na ich formę prawną. W zakresie dostępu do środków publicznych podmioty te powinny być traktowane jednakowo. Wskazuje na to zarówno treść przepisów działu V u.dz.l., jak i uzasadnienie do rządowego projektu tej ustawy[2]. Odrębne zasady przekazywania i wykorzystania środków publicznych odnoszą się jedynie do podmiotu leczniczego działającego w formie jednostki budżetowej, wynika to jednak ze specyfiki zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez podmiot leczniczy w tej formie. Reguły określone w dziale V u.dz.l. stosuje się wprost przy przekazywaniu środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Oprócz rozwiązań zawartych w przepisach działu V u.dz.l., środki publiczne, w tym pochodzące z budżetu j.s.t., mogą być także kierowane w oparciu o inne przepisy tej ustawy na cele związane wyłącznie z funkcjonowaniem szczególnego rodzaju podmiotów wykonujących działalność leczniczą, jakimi są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (spzoz). W praktyce jest to najliczniejsza grupa podmiotów świadczących usługi medyczne, która, na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów regulujących ten rynek usługodawców, została utworzona przez organy reprezentujące władzę publiczną. W świetle przepisów u.dz.l. ta forma prawna podmiotów wykonujących działalność leczniczą jest jednak – jak się wydaje – docelowo przewidziana do likwidacji. Analiza funkcjonowania spzoz w oparciu o przepisy ustawy *o zakładach opieki zdrowotnej*[3] (zwanej dalej u.z.o.z.), pozwalała bowiem na wyciągnięcie wniosku, że kształt prawny tej instytucji rodzi zasadniczy problem, jakim jest brak po stronie

[1] Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku *o działalności leczniczej* (DzU nr 112, poz. 654).

[2] Por.: Druk Sejmowy VI kadencji nr 3489, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3489.

[3] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku *o zakładach opieki zdrowotnej* (DzU 2007 nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

podmiotu tworzącego właściwych instrumentów kontroli zadłużenia generowanego przez spzoz, przy jednoczesnym ponoszeniu ostatecznie odpowiedzialności za to zadłużenie przez podmiot tworzący[4]. W przepisach u.dz.l. normujących działalność spzoz przewiduje się więc możliwość zasilania tych podmiotów ze środków publicznych, w tym również ze środków pochodzących od j.s.t., oprócz przypadków określonych w dziale V tej ustawy, także w sytuacji, gdy dany spzoz nie jest w stanie pokryć we własnym zakresie ujemnego wyniku finansowego. Zasilanie to może być realizowane wyłącznie przez podmiot tworzący ten spzoz. Z tą kwestią wiąże się sprawa zmiany formy organizacyjnej spzoz lub jego likwidacji, będącej konsekwencją niepokrycia ujemnego wyniku finansowego. W tym przypadku podmiot tworzący musi się liczyć z koniecznością zaangażowania środków publicznych, z reguły w dużej kwocie, w celu pokrycia przejętych od tego zakładu zobowiązań. W praktyce okoliczność ta mieć będzie szczególne znaczenie dla sytuacji finansowej powiatów, które są podmiotami tworzącymi dla wielospecjalistycznych szpitali powiatowych, działających w większości w formie spzoz, w znacznej części zadłużonych[5].

W przepisach u.dz.l. nie wyartykułowano wszystkich zagadnień dotyczących funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą, których rozwiązanie może rodzić potrzebę wydatkowania środków publicznych. W szczególności należy wskazać na możliwość udzielenia wsparcia ze środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu j.s.t., dla podmiotu wykonującego działalność leczniczą w formie spółki kapitałowej powstałej z przekształcenia spzoz w sytuacji, gdy kondycja finansowa takiej spółki prowadzi do powstania przesłanek do postawienia jej w stan upadłości. Działania podmiotów dysponujących środkami publicznymi, w tym j.s.t., mogą być wówczas ukierunkowane na to, aby zapobiec powstaniu takiego stanu i umożliwić spółce dalsze, niezakłócone prowadzenie działalności leczniczej. Rozwiązanie tego zagadnienia w drodze zaangażowania środków publicznych przez j.s.t. na rzecz takiej spółki może nastąpić według ogólnych zasad określonych w przepisach, które mają zastosowanie do spółek kapitałowych.

II. W świetle przepisów działu I u.dz.l., działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Może ona również polegać na promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym z wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia. Pod pojęciem świadczenia zdrowotnego rozumie się zaś działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne, wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania. W ramach powyższego rozumienia działalności leczniczej wyszczególnia się następujące jej rodzaje:

– stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne szpitalne,
– stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne inne niż szpitalne,
– ambulatoryjne świadczenia zdrowotne.

[4] Zob.: M. Kachniarz, *Komercjalizacja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Kluczowe warunki osiągnięcia sukcesu*, Warszawa 2008, s. 34 i n.

[5] Zob.: A. Babczuk, *Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządu powiatowego*, „Finanse Komunalne", nr 7–8/2010, s. 42 i n.

Działalność lecznicza jest prowadzona przez enumeratywnie wymienione podmioty, określone wspólną nazwą „podmioty wykonujące działalność leczniczą". Zalicza się do nich podmioty lecznicze oraz praktykę zawodową lekarzy i pielęgniarek. Podmiotami leczniczymi są przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*[6] we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (osoba fizyczna, osoba prawna i niebędąca osobą prawną jednostka organizacyjna, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną), podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez MON, MSWiA, MS lub Szefa ABW, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej), a także inne podmioty, do których należą instytuty badawcze, fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, oraz kościoły, kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe – w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą. W praktyce podmioty lecznicze są podstawowymi świadczeniodawcami rynku usług medycznych. Praktyka zawodowa lekarzy i pielęgniarek może być wykonywana *w* formie jednoosobowej działalności gospodarczej lekarskiej lub pielęgniarskiej oraz *w* formie grupowej praktyki lekarskiej lub pielęgniarek. Określa się ją zazwyczaj mianem prywatnej praktyki zawodowej lekarzy i pielęgniarek.

Podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą także uczestniczyć w przygotowywaniu osób do wykonywania zawodu medycznego i kształceniu osób wykonujących zawód medyczny – na zasadach określonych w odrębnych przepisach regulujących kształcenie tych osób.

Na postawie przepisów poprzednio obowiązującej u.z.o.z., świadczenia zdrowotne rozumiano jako działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne, wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania. Mogły one być udzielane przez zakłady opieki zdrowotnej oraz przez osoby fizyczne wykonujące zawód medyczny lub przez grupową praktykę lekarską, grupową praktykę pielęgniarek i położnych na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Występował zasadniczy podział zakładów opieki zdrowotnej na publiczne i niepubliczne. Zakłady opieki zdrowotnej, które zostały utworzone przez j.s.t. w formie spzoz, zakładu budżetowego lub jednostki budżetowej, były zakładami publicznymi. Spzoz stanowiły podstawową formę prawną publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Z kolei zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez pozostałe podmioty, czyli kościoły lub związki wyznaniowe, pracodawców, fundacje lub stowarzyszenia, związki zawodowe, inne krajowe albo zagraniczne osoby prawne, osoby fizyczne oraz spółki niemające osobowości prawnej, mogły działać jedynie jako niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Taki rodzaj zakładu opieki zdrowotnej (niepubliczny) nie mógł być jednak utożsamiany ze spółką z o.o., spółką akcyjną lub fundacją jako jego założycielem, stanowił bowiem jednostkę organizacyjną odrębną od podmiotu, który go utworzył.

[6] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku *o swobodzie działalności gospodarczej* (DzU 2010 nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

W praktyce konsekwencją odrębności organizacyjnej niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz podmiotu, który go utworzył, było zaliczenie zakładu opieki zdrowotnej, utworzonego przez spółkę ze 100% kapitałem j.s.t., do kategorii niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. Stało to w sprzeczności z ogólną zasadą wyrażoną w u.z.o.z., że zakład opieki zdrowotnej utworzony przez j.s.t. staje się zakładem publicznym.

Z dniem 1 lipca 2011 roku z obrotu prawnego znikło pojęcie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub podmiot, który utworzył niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, działający w innej formie prawnej, np. fundacji lub stowarzyszenia, jest podmiotem leczniczym, a dotychczasowy zakład opieki zdrowotnej stał się przedsiębiorstwem tego podmiotu.

Na gruncie przepisów u.dz.l. pojęcie przedsiębiorstwa ma znaczenie przedmiotowe, czyli odnosi się do zbioru składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika to stąd, że u.dz.l. w definicji pojęcia „przedsiębiorstwa" odwołuje się do art. 55^1 *Kodeksu cywilnego*[7]. W konsekwencji, przedsiębiorstwem podmiotu leczniczego stały się w szczególności: nazwa przedsiębiorstwa, własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości, wierzytelności, prawa z papierów wartościowych, środki pieniężne, koncesje, licencje, zezwolenia, patenty, inne prawa własności przemysłowej, majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne. Podmiot leczniczy, będący dotychczas podmiotem, który utworzył niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, może posługiwać się swoją dotychczasową firmą. Nie ma bowiem przeszkód prawnych, aby używać w nazwie podmiotu leczniczego określenia „niepubliczny zakład opieki zdrowotnej". Nazwa ta jednak nie ma obecnie prawnego znaczenia. Podmiot, który utworzył niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, może podjąć decyzję o wniesieniu przedsiębiorstwa stanowiącego niepubliczny zakład opieki zdrowotnej do nowo utworzonej spółki handlowej. Wówczas ta nowo utworzona spółka staje się podmiotem leczniczym.

Gminy, powiaty oraz samorządy województw mogą utworzyć i prowadzić podmioty lecznicze w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej. Są także uprawnione do prowadzenia podmiotów leczniczych w formie spzoz, jednak dotyczy to tylko tych j.s.t., które w dniu wejścia w życie u.dz.l. posiadały zakłady opieki zdrowotnej działające w tej formie, pełniąc wobec tych zakładów funkcję podmiotu tworzącego. J.s.t. nie mają natomiast możliwości utworzenia nowych podmiotów leczniczych w formie spzoz, z wyjątkiem sytuacji, gdy nowy spzoz jest tworzony w drodze połączenia co najmniej dwóch istniejących dotychczas spzoz.

III. Podstawowym źródłem finansowania działalności leczniczej są przychody podmiotu wykonującego tę działalność z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia w oparciu o umowę o nieodpłatne udzielanie świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, zawartą z tym Funduszem jako płatnikiem tych świadczeń, lub przychody z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z innych środków na podstawie umów o odpłatne świadczenia zdrowotne.

[7] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny* (DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Przepisy regulujące zasady funkcjonowania podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, zawarte w dziale II u.dz.l., stanowią, że podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą (spzoz lub jednostka budżetowa) może udzielać świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów nieodpłatnie, za częściową odpłatnością lub całkowitą odpłatnością. Spzoz może uzyskiwać środki finansowe:

– z odpłatnej działalności leczniczej, w tym na podstawie umowy o odpłatne świadczenia zdrowotne, zawieranej przez zakład ubezpieczeń działający na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej;
– z wydzielonej działalności gospodarczej innej niż odpłatna działalność lecznicza, jeżeli statut spzoz przewiduje możliwość wykonywania takiej działalności;
– z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej, także pochodzenia zagranicznego;
– na cele i na zasadach określonych w przepisach działu V u.dz.l.;
– na realizację innych zadań określonych odrębnymi przepisami;
– od podmiotu tworzącego spzoz na pokrycie ujemnego wyniku finansowego.

Podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej zobowiązany jest prowadzić gospodarkę finansową, w tym gospodarować środkami finansowymi przydzielonymi z budżetu państwa lub budżetu j.s.t., na zasadach określonych w przepisach *o finansach publicznych*.

W myśl art. 9 obecnie obowiązującej ustawy *o finansach publicznych*[8] (zwanej dalej u.f.p.), podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcą, czyli podmioty wykonujące działalność leczniczą w formie spzoz oraz jednostki budżetowej, są zaliczone do jednostek sektora finansów publicznych. Dotyczy to również podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcą, dla których j.s.t. jest podmiotem tworzącym. Z kolei, na gruncie przepisów tej ustawy, podmioty wykonujące działalność leczniczą w formie spółki kapitałowej (spółki z o.o. lub spółki akcyjnej) ze 100% kapitałem publicznym wchodzą w zakres jednostek spoza sektora finansów publicznych. Odnosi się to w równym stopniu do podmiotów wykonujących działalność leczniczą w formie spółki kapitałowej ze 100% kapitałem Skarbu Państwa lub innych państwowych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych, jak i do podmiotów wykonujących tę działalność w formie spółki kapitałowej ze 100% kapitałem należącym do j.s.t.

W oparciu o przepisy art. 55 ust. 1–3 u.z.o.z., zakłady opieki zdrowotnej prowadzone w formie spzoz mogły otrzymywać środki publiczne w formie dotacji budżetowych, w tym pochodzące od j.s.t., na ściśle określone cele realizowane przez te podmioty. Mianowicie, środki te mogły być przeznaczone na:

– realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia,
– pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne,
– remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego,
– cele szczególne określone w odrębnych przepisach,

[8] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

– projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
– realizację programów wieloletnich.

W myśl przepisów działu V u.dz.l., podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą otrzymać środki publiczne, w tym od j.s.t., z przeznaczeniem na:
– realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań,
– remonty,
– inwestycje niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego,
– realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
– cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych, realizację programów wieloletnich,
– pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne.

W przepisach u.dz.l. nie uległ więc zasadniczo zmianie, określony do tej pory w u.z.o.z., zakres zadań związanych ze świadczeniem usług medycznych, na których realizację świadczeniodawcy tych usług mogą uzyskać środki publiczne pochodzące z budżetu państwa lub budżetu j.s.t. Natomiast istotna zmiana polega na rozszerzeniu kręgu świadczeniodawców, którzy te środki mogą uzyskać. Na gruncie przepisów u.z.o.z. uprawnionymi byli wyłącznie świadczeniodawcy zaliczeni do publicznych zakładów opieki zdrowotnej, działający w formie spzoz. W u.dz.l. uprawnionymi do uzyskania wsparcia ze środków publicznych są co do zasady świadczeniodawcy usług medycznych, którzy działają we wszelkich prawnie dopuszczalnych formach.

Środki publiczne, w tym pochodzące od j.s.t., przekazywane podmiotom wykonujących działalność leczniczą w oparciu o przepisy działu V u.dz.l., stanowią uzupełnienie zasilenia finansowego uzyskiwanego przez te podmioty z innych źródeł. Mogą być przekazywane na realizację ściśle określonych zadań i nie służą zastąpieniu podstawowych źródeł finansowania, jakimi są środki uzyskane od Narodowego Funduszu Zdrowia, oraz ewentualnie uzyskanych od Ministra Zdrowia, w przypadku udzielania przez dany podmiot wykonujący działalność leczniczą świadczeń wysokospecjalistycznych, które są finansowane z budżetu państwa.

Przepisy u.dz.l. regulują szczególne zasady i tryb przekazywania środków finansowych przez j.s.t. w odniesieniu do określonych zadań realizowanych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą.

Na realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań, na remonty oraz na inwestycje niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, j.s.t. może przekazać

podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą środki finansowe w zakresie, w jakim realizacja tych zadań służy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych w rozumieniu ustawy *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*[9]. Do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, czyli świadczeń zdrowotnych, świadczeń zdrowotnych rzeczowych i świadczeń towarzyszących, finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w tej ustawie, mają prawo osoby objęte powszechnym, obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, a także inne niż ubezpieczeni osoby, posiadające obywatelstwo polskie i posiadające miejsce zamieszkania na terytorium RP, które spełniają kryterium dochodowe z ustawy *o pomocy społecznej*, co do których nie stwierdzono okoliczności określonych w tej ustawie, na zasadach i w zakresie określonych dla ubezpieczonych.

Środki publiczne przekazane podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą na realizację tych zadań, w tym środki pochodzące od j.s.t., nie mogą przekroczyć wysokości kosztów koniecznych do wykonania całości każdego z tych zadań. Tych celów nie należy więc traktować jako sposobności do uzyskania przez podmiot wykonujący działalność leczniczą dodatkowej korzyści finansowej od podmiotu, który jest dysponentem środków publicznych.

Poza tym, łączna wysokość środków finansowych na realizację tego rodzaju zadań jest ustalana według określonego wzoru: $W = K \times P_0$,
gdzie współczynnik $P_0 = [a_0 : (a_0 + b_0)]$, a poszczególne symbole oznaczają:

- W – wysokość środków publicznych,
- K – planowany koszt realizacji zadania,
- a_0 – przychody z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzyskane w poprzednim roku obrotowym w rozumieniu ustawy *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*,
- b_0 – przychody z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków innych niż określone dla symbolu „a_0", uzyskane w poprzednim roku obrotowym.

Decydujące znaczenie dla ustalenia wysokości środków finansowych, które j.s.t. może przekazać danemu podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą na realizację tych zadań, będzie mieć z jednej strony maksymalna wysokość środków publicznych możliwa do uzyskania przez ten podmiot, z drugiej zaś wysokość środków publicznych uzyskanych na te zadania z innych źródeł lub od innych podmiotów uprawnionych do ich przekazania na te cele.

Maksymalną wysokość środków publicznych, które podmiot wykonujący działalność leczniczą może otrzymać od podmiotów uprawnionych do przekazania tych środków na każde ze wskazanych zadań, wyznacza poziom całkowitych kosztów koniecznych do wykonania danego zadania oraz relacja przychodów z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzyskanych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą w roku obrotowym poprzedzających rok, w którym są przyznawane temu podmiotowi, do ogólnej sumy przychodów z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej uzyskanych w tym roku.

[9] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (DzU 2008 nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

Ze względu jednak na obowiązywanie generalnej zasady powiązania wysokości przekazywanych środków publicznych w roku obrotowym, w którym ma nastąpić przekazanie tych środków, z przychodami podmiotu wykonującego działalność leczniczą z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w poprzednim roku obrotowym, podmiot wykonujący działalność leczniczą nie może otrzymać tych środków od j.s.t. w pierwszym roku obrotowym, w którym zaczyna udzielać świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Środków tych nie może również uzyskać podmiot wykonujący działalność leczniczą w pierwszym roku obrotowym, w którym został utworzony. Wydaje się, że to ostatnie zastrzeżenie nie ma zastosowania do spółki kapitałowej powstałej z przekształcenia spzoz na zasadach określonych w artykułach 69–82 u.dz.l., umożliwiających utworzenie spółki kapitałowej w drodze zmiany formy prawnej spzoz bez konieczności uprzedniej likwidacji tego zakładu. W przypadku tej spółki, będącej generalnym następcą prawnym spzoz, do oceny zdolności uzyskania przez nią środków publicznych w roku obrotowym, w którym powstała z przekształcenia spzoz, mogą być bowiem brane pod uwagę przychody z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, osiągnięte w poprzednim roku obrotowym przez spzoz, który był jej poprzednikiem prawnym.

J.s.t. może przekazać środki publiczne na realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań, remonty, inwestycje niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach, cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych oraz na realizację programów wieloletnich, w formie dotacji w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Dotacje te są dotacjami celowymi[10]. Obecnie definicja tych dotacji jest wyrażona w art. 127 u.f.p.

Na pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne j.s.t. może przekazać środki publiczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Dla przekazania środków publicznych z budżetu j.s.t. na ten cel w przepisach u.dz.l. nie przewiduje się formy dotacji.

Na realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań, realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach, cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych, realizację programów wieloletnich oraz na pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne, podmiot wykonujący działalność leczniczą może otrzymać środki finansowe od j.s.t. na podstawie umowy zawartej między nimi. Umowa ta powinna zawierać co najmniej:

[10] Por.: Wyrok NSA z 14 lutego 2007 roku, II GSK 292/06, OwSS 2008/1/27.

– szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki zostały przyznane, i termin jego wykonania,
– wysokość środków finansowych,
– sposób płatności środków finansowych,
– termin wykorzystania środków finansowych, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
– tryb kontroli wykonywania zadania,
– termin i sposób rozliczenia przyznanych środków finansowych,
– termin zwrotu niewykorzystanej części środków finansowych, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od tego dnia.

Do warunków i trybu przekazywania środków finansowych na podstawie umowy określonej w przepisach u.dz.l. nie mają zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych, a więc określone w tych przepisach procedury, dotyczące wyłonienia najkorzystniejszej oferty wykonania danego zadania. Przepisy odrębne mogą jednak wprowadzić obowiązek stosowania procedur zamówień publicznych.

Do umowy na przekazanie środków na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach stosuje się przepisy o finansach publicznych. Szczegółowe warunki takiej umowy powinny uwzględniać wymagania dotyczące umowy o dofinansowanie projektu finansowanego z udziałem środków europejskich, o której mowa w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[11]. Według art. 206 ust. 2 u.f.p., umowa o dofinansowanie projektu finansowanego z udziałem środków europejskich powinna określać w szczególności:
– opis projektu lub zadania, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji,
– harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału,
– wysokość przyznanych środków,
– zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania,
– termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek,
– formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy,
– warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu,
– warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

W przypadku, gdy podstawą dofinansowania projektów realizowanych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, finansowanych z udziałem środków europejskich, są uchwały zarządu województwa, będącego instytucją zarządzającą lub pośredniczącą w danym programie operacyjnym, wówczas środki finansowe dla podmiotów leczniczych na realizację tych projektów są

[11] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (DzU 2009 nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

przekazywane w oparciu o uchwałę zarządu województwa, która powinna spełniać wymagania przewidziane dla umowy na przekazanie środków publicznych.

W przypadku przekazywania przez j.s.t. środków publicznych na remonty oraz inwestycje niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, w formie dotacji celowej, przepisy u.dz.l. nie regulują podstawy przekazania środków w tej formie. W związku z tym wydaje się, że powinien mieć zastosowanie przepis art. 250 u.f.p., stanowiący, że w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej, zarząd j.s.t., udzielając tej dotacji, zawiera umowę, w której określa się w szczególności:

– wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,
– termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
– termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,
– termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w u.f.p.

W przypadku podjęcia przez j.s.t. decyzji o przekazaniu określonym podmiotom wykonującym działalność leczniczą środków na realizację zadań o charakterze bieżącym wymienionych w przepisach działu V u.dz.l., organ stanowiący j.s.t. jest zobowiązany określić w uchwale budżetowej, w planie wydatków bieżących, w dziale ochrona zdrowia i rozdziale odpowiednim do rodzaju działalności leczniczej wykonywanej przez dany podmiot, któremu zamierza się udzielić dotacji, wydatki w grupie dotacji na zadania bieżące, a w załączniku do uchwały budżetowej, zawierającym zestawienie dotacji udzielanych z budżetu j.s.t. – kwoty dotacji celowych z podziałem na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych (dotacje dla spzoz) oraz na dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (dotacje dla pozostałych podmiotów wykonujących działalność leczniczą).

W podobny sposób należy postąpić z planowaniem środków na realizację celów inwestycyjnych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, które mogą wynikać z zadań wskazanych w przepisach działu V u.dz.l. Środki te określa się w uchwale budżetowej w planie wydatków majątkowych, w grupie wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych, a w załączniku do uchwały budżetowej, zawierającym zestawienie dotacji udzielanych z budżetu j.s.t. – kwoty dotacji celowych z podziałem na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych (dotacje dla spzoz) oraz na dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (dotacje dla pozostałych podmiotów wykonujących działalność leczniczą).

Przy dokonywaniu rozliczenia uzyskanych środków publicznych, w tym także otrzymanych od j.s.t. na realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań, na remonty oraz na inwestycje niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego, podmiot wykonujący działalność leczniczą jest zobowiązany uwzględnić dane wynikające ze wzoru: $W = K \times P_0$, w zakresie wysokości przychodów uzyska-

nych w roku obrotowym, w którym ten podmiot otrzymał środki publiczne. Podmiot ten jest obowiązany dokonać zwrotu części uzyskanych w danym roku obrotowym środków publicznych na realizację tych zadań, której wysokość została ustalona według wzoru: $Z = W \times (P_0 - P_n)$, w przypadku, gdy współczynnik P_n jest mniejszy niż współczynnik P_0 ($P_n < P_0$).

We wskazanym wzorze współczynnik $P_n = [a_n : (a_n + b_n)]$, a poszczególne symbole oznaczają:

- Z – wysokość środków podlegających zwrotowi,
- W – wysokość środków publicznych, ustalona według wzoru: $W = K \times P_0$,
- a_n – przychody z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzyskane w roku obrotowym, w którym podmiot wykonujący działalność leczniczą otrzymał środki publiczne,
- b_n – przychody z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków innych niż określone dla symbolu „a_n", uzyskane w roku obrotowym, w którym podmiot wykonujący działalność leczniczą otrzymał środki publiczne.

Na zwrot środków publicznych otrzymanych na realizację powyższych zadań, w tym pochodzących od j.s.t., będzie więc rzutować porównanie relacji wielkości przychodów z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzyskanych w roku obrotowym, w którym podmiot wykonujący działalność leczniczą otrzymał środki publiczne, do sumy przychodów z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej uzyskanych w tym roku obrotowym, z relacją wielkości takich przychodów w roku obrotowym poprzedzających rok, w którym przyznano środki.

Jeśli relacja wielkości przychodów z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do sumy przychodów z tytułu tych świadczeń uzyskanych w roku obrotowym, w którym podmiot wykonujący działalność leczniczą otrzymał środki publiczne, ulegnie pogorszeniu w stosunku do takiej relacji w roku obrotowym poprzedzających rok, w którym przyznano środki, wówczas podmiot wykonujący działalność leczniczą będzie zobowiązany dokonać zwrotu otrzymanych środków publicznych, w tym także otrzymanych od j.s.t., w stopniu, w jakim zmniejszy się w roku obrotowym, w którym podmiot wykonujący działalność leczniczą otrzymał środki publiczne, relacja wielkości przychodów z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do sumy przychodów z tytułu tych świadczeń w stosunku do roku poprzedniego.

Zasady przekazywania i wykorzystania środków publicznych przez podmiot wykonujący działalność leczniczą, będący jednostką budżetową, na cele określone w przepisach działu V u.dz.l. określają przepisy o finansach publicznych.

W myśl przepisów u.f.p., istotną cechą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest to, że wysokość wydatków ponoszonych przez działającą w tej formie jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych nie zależy w żadnym stopniu od uzyskiwanych przez nią dochodów. Jednostka ta swoje wydatki pokrywa bowiem bezpośrednio z budżetu j.s.t. lub budżetu państwa, a pobrane dochody ma obowiązek odprowadzić odpowiednio na rachunek budżetu j.s.t. albo dochodów budżetu państwa. Konsekwencją tych rozwiązań prawnych jest określanie wydatków na cele określone w przepisach działu V u.dz.l. bezpo-

średnio w planie wydatków bieżących i majątkowych budżetu j.s.t. przez właściwy jej organ, a następnie w planie finansowym podmiotu wykonującego działalność leczniczą, będącego samorządową jednostką budżetową, przez kierownika tej jednostki.

IV. Szczególny tytuł, uprawniający do przekazania środków publicznych – w tym również przez j.s.t. – na rzecz podmiotu wykonującego działalność leczniczą w formie spzoz, stanowią uregulowania prawne odnoszące się do pokrywania ujemnego wyniku finansowego przez podmiot tworzący spzoz.

W obowiązującej do 30 czerwca 2011 roku u.z.o.z. istniało rozwiązanie prawne w art. 60 tej ustawy, które stanowiło podstawę do pokrycia ujemnego wyniku finansowego przez podmiot tworzący spzoz. W praktyce uregulowanie to miało jednak w dużym stopniu czysto hipotetyczne znaczenie. Wynikało to stąd, że o pokryciu ujemnego wyniku finansowego przez podmiot tworzący spzoz nie przesądzał sam fakt jego występowania oraz niemożność jego pokrycia przez spzoz we własnym zakresie. W orzecznictwie sądowym obowiązek pokrycia ujemnego wyniku finansowego spzoz przez jego organ założycielski łączono z sytuacją, gdy organ ten powinien podjąć decyzję o zmianie formy gospodarki finansowej tego zakładu, która prowadziła do zakończenia jego działalności jako samodzielnego podmiotu[12]. Wskazywano jednak, że w praktyce obowiązek podjęcia takiej decyzji mógł powstać w sytuacji wyjątkowej. Samo utrzymywanie się ujemnego wyniku finansowego, nawet w dłuższym okresie, nie było bowiem traktowane jako wystarczająca przesłanka do podjęcia decyzji o zmianie formy gospodarki finansowej spzoz lub o jego likwidacji oraz o obowiązku pokrycia ujemnego wyniku finansowego przez podmiot tworzący spzoz, jeśli podejmowano inne działania prowadzące do uzdrowienia sytuacji finansowej lub chociażby zapewnienia egzystencji tego zakładu. Stwierdzano przy tym występowanie jednocześnie przesłanki negatywnej do podjęcia takiej decyzji w postaci braku możliwości przejęcia przez inny zakład celów i zadań spzoz, do których realizacji został utworzony, w sposób zapewniający nieprzerwane sprawowanie opieki zdrowotnej nad ludnością[13].

W myśl przepisów u.dz.l., obowiązek pokrycia ujemnego wyniku finansowego ciąży na spzoz. Natomiast podmiotowi tworzącemu spzoz przysługuje prawo pokrycia ujemnego wyniku finansowego tego zakładu za rok obrotowy objęty danym sprawozdaniem finansowym, do jego wysokości powiększonej o koszty amortyzacji, w ciągu 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia tego sprawozdania.

W przeciwieństwie do przepisów u.z.o.z., obecne rozwiązanie prawne nie nakłada więc na podmiot tworzący spzoz obowiązku pokrycia w jakimkolwiek przypadku ujemnego wyniku finansowego tego zakładu. W szczególności nie określa takiego obowiązku wtedy, gdy spzoz nie jest w stanie pokryć tego niedoboru we własnym zakresie. Jest to jedynie uprawnienie podmiotu tworzącego

[12] Por.: Wyrok NSA z 13 marca 2002 roku, I SA/Lu 23/02, OwSS 2002/4/113; Wyrok SN z 22 stycznia 2004 roku, V CK 160/03, LEX nr 182114; Wyrok SN z 20 lutego 2004 roku, I CK 308/03, LEX nr 176090.

[13] Por.: Wyrok SN z 14 kwietnia 2005 roku, II CK 600/04, LEX nr 151658; Wyrok SN z 15 marca 2007 roku, II CSK 498/06, LEX nr 453729; Wyrok SN z 11 marca 2008 roku, II CSK 565/07, LEX nr 494149; Wyrok SN z 3 listopada 2009 roku, II CSK 232/09, LEX nr 570125.

spzoz, które powstaje po upływie terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, wystąpienie ujemnego wyniku finansowego spzoz, który nie został pokryty, nie stanowi przeszkody do dalszego prowadzenia działalności leczniczej przez ten podmiot.

Przepisy u.dz.l. zawierają jednak rozwiązanie, które ma na celu zapobiegać kumulacji zadłużenia spzoz w dłuższym okresie. Występowanie ujemnego wyniku finansowego świadczy bowiem o niezbilansowaniu gospodarki finansowej w roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdanie finansowe obrazujące ten wynik. W myśl zatem art. 59 ust. 4 u.dz.l., w przypadku, gdy w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego spzoz, podmiot tworzący nie pokryje ujemnego wyniku finansowego spzoz, wówczas ma obowiązek, w okresie 12 miesięcy liczonych od upływu 3-miesięcznego terminu pokrycia ujemnego wyniku finansowego, wydać odpowiedni akt o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji spzoz. Obowiązek ten, zgodnie z art. 216 u.dz.l., zawartym w przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych, powstanie po raz pierwszy po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za pierwszy rok obrotowy rozpoczęty po dniu wejścia w życie u.dz.l. W praktyce oznacza to, że podmiot tworzący spzoz może wydać odpowiedni akt o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji spzoz do dnia 30 września 2014 roku.

W przepisach u.dz.l. uregulowano określony mechanizm zachęty do wcześniejszego podjęcia decyzji przez podmiot tworzący w kierunku przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową na zasadach określonych w artykułach 69–82 tej ustawy.

Z dniem przekształcenia w tym trybie spółka kapitałowa wstępuje co do zasady we wszystkie prawa i obowiązki, których podmiotem był spzoz. Wyjątek dotyczy tych zobowiązań, które podmiot tworzący ma obowiązek przejąć lub może przejąć. Ma to na celu zapewnienie powstającej w wyniku przekształcenia spółce możliwości działania, bez narażania jej w krótkim czasie na upadłość.

Przed sporządzeniem aktu przekształcenia podmiot tworzący ustala, na podstawie sprawozdania finansowego za ostatni rok obrotowy, wskaźnik zadłużenia spzoz, jako relację sumy zobowiązań długoterminowych i krótkoterminowych, pomniejszonych o inwestycje krótkoterminowe spzoz, do sumy jego przychodów. Wskaźnik ten pozwala określić zakres przejmowanych przez podmiot tworzący zobowiązań spzoz. Jeżeli bowiem wartość wskaźnika zadłużenia w dniu poprzedzającym dzień przekształcenia wynosi powyżej 0,5, wówczas podmiot tworzący przejmuje zobowiązania spzoz o takiej wartości, aby wskaźnik zadłużenia, ustalany na dzień przekształcenia dla spółki powstałej z przekształcenia spzoz, wyniósł nie więcej niż 0,5. Natomiast gdy wartość wskaźnika zadłużenia w dniu poprzedzającym dzień przekształcenia wynosi 0,5 lub mniej, podmiot tworzący może przejąć zobowiązania spzoz. Przejęciu w pierwszej kolejności podlegają zobowiązania wymagalne najdawniej, obejmujące kwotę główną wraz z odsetkami.

W celu zwiększenia kapitału spółki powstałej w wyniku przekształcenia spzoz, podmiot tworzący może jej przekazać na własność nieruchomości będące do tej pory w posiadaniu spzoz. Podmiot tworzący ma wówczas obowiązek

dokonać określenia wartości rynkowej tych nieruchomości na dzień poprzedzający dzień przekształcenia.

W wyniku przejęcia powyższych zobowiązań przekształcanego spzoz oraz ewentualnie w razie poniesienia kosztów określenia wartości rynkowej nieruchomości przekazywanych na własność spółce oraz podatku od towarów i usług od wniesienia tych nieruchomości do tej spółki w formie aportu, podmiot tworzący może być narażony na własne kłopoty finansowe. Powinien bowiem dysponować odpowiednim zasobem środków finansowych, które pozwolą mu w krótkim czasie zapłacić przejęte zobowiązania. W przeciwnym razie może sam utracić zdolność regulowania zobowiązań.

W przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych u.dz.l. przewiduje się rozwiązanie, które ma na celu złagodzić skutki finansowe dla podmiotu tworzącego, dokonującego przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową na zasadach określonych w artykułach 69–82 tej ustawy.

Po pierwsze, jeżeli podmiot tworzący dokona tego przekształcenia w okresie do dnia 31 grudnia 2013 roku, podlegają umorzeniu przejęte od spzoz zobowiązania podmiotu tworzącego wraz z odsetkami z tytułu określonych w tej ustawie należności o charakterze publicznoprawnym budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, z wyjątkiem należności o charakterze publicznoprawnym budżetów gmin i budżetów powiatów oraz przychodów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Po drugie, umorzeniu mogą również podlegać zobowiązania podmiotu tworzącego przejęte od spzoz wraz z odsetkami z tytułu określonych w u.dz.l. należności o charakterze publicznoprawnym budżetów gmin i budżetów powiatów oraz przychodów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jeżeli organ stanowiący właściwej j.s.t. podejmie uchwałę o umorzeniu tych należności.

Po trzecie, podmiot tworzący może ubiegać się w okresie do dnia 31 grudnia 2013 roku o dotację celową z budżetu państwa na spłatę przejętych przez niego zobowiązań od spzoz, odsetek od nich lub na pokrycie kosztów przekształcenia, w tym kosztów określenia wartości rynkowej nieruchomości. Wniosek o udzielenie tej dotacji, zawierający proponowaną kwotę dotacji, podmiot tworzący powinien złożyć do Ministra Zdrowia wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie przesłanek uzyskania dotacji. Wniosek ten powinien być złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 roku, pod rygorem zwrócenia go bez rozpatrzenia w przypadku złożenia po tym terminie. Wnioski podlegają rozpatrzeniu według kolejności ich wpływu, do łącznej kwoty określonej w u.dz.l., którą przeznacza się w budżecie państwa na dotacje na powyższe cele.

Dotacja z budżetu państwa jest udzielana w kwocie będącej sumą określonych we wniosku:

– umorzonych zobowiązań cywilnoprawnych podmiotu tworzącego, przejętych od spzoz na podstawie ugody zawartej z wierzycielami, lub odsetek od nich, lub
– zobowiązania wynikającego z pożyczki udzielonej przez podmiot tworzący spzoz, zawartej przed dniem 31 grudnia 2009 roku, lub
– wartości uiszczonego podatku od towarów i usług od aportu, wniesionego do tej spółki przez podmiot tworzący, który przekształcił spzoz w spółkę kapitałową, lub

– kosztów określenia wartości rynkowej nieruchomości w sposób określony w u.dz.l.

W przypadku, gdy będąca podmiotem tworzącym j.s.t. dokona przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową na zasadach określonych w artykułach 69–82 w okresie do dnia 31 grudnia 2013 roku, wówczas w uchwale budżetowej, po stronie wydatków, planuje środki na pokrycie przejętych od spzoz zobowiązań wraz odsetkami od nich oraz koszty przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową. Ma jednak możliwość zbilansowania tych wydatków w drodze zaplanowania w uchwale budżetowej po stronie dochodów środków z tytułu dotacji z budżetu państwa, przyznanej j.s.t. na ten cel w wysokości wynikającej z treści złożonego przez nią wniosku o tę dotację.

W przypadku natomiast, gdy podmiot tworzący, w tym j.s.t., dokona przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową na zasadach określonych w artykułach 69–82 po dniu 31 grudnia 2013 roku, będzie obowiązany pokryć w pełnym zakresie przejęte od spzoz zobowiązania wraz odsetkami od nich oraz koszty przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową z własnych środków. Należy zaznaczyć, że zakres przejętych zobowiązań, które podmiot tworzący powinien uregulować z własnych środków, jest szerszy o dotychczasowe zobowiązania z tytułu określonych w tej ustawie należności o charakterze publicznoprawnym, przysługujących jednostkom sektora finansów publicznych. W takiej sytuacji podmiot tworzący, będący j.s.t., powinien brać pod uwagę przede wszystkim możliwość ujęcia w budżecie j.s.t. wydatków w kwocie odpowiadającej wysokości zobowiązań, które jest zobowiązany przejąć od spzoz wraz odsetkami od nich, oraz wysokości minimalnych kosztów przekształcenia spzoz w spółkę kapitałową, które podmiot tworzący musi ponieść.

Po dokonaniu przekształcenia, spółka kapitałowa powstała po przekształceniu spzoz może jednak nie być w stanie regulować swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych lub jej zobowiązania mogą przekroczyć wartość majątku spółki. W takiej sytuacji powstałaby podstawa do ogłoszenia jej upadłości. Znajdą bowiem do niej zastosowanie przepisy prawa upadłościowego i naprawczego[14].

Podmiot tworzący może jednak zapobiec upadłości spółki kapitałowej bezpośrednio po przekształceniu, wykorzystując ogólne przepisy prawa dotyczące spółek, zawarte w *Kodeksie spółek handlowych*[15].

Po pierwsze, podmiot tworzący może podwyższyć kapitał zakładowy spółki powstałej w wyniku przekształcenia spzoz poprzez wniesienie do spółki kapitału pieniężnego lub majątku w formie aportu.

Po drugie, może wnieść do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, o ile tak stanowi umowa spółki, dopłatę stanowiącą formę przymusowego świadczenia pieniężnego na rzecz spółki, co do zasady o charakterze zwrotnym. Dopłata ta służy powiększeniu majątku spółki, nie zwiększa jednak jej kapitału[16].

W sytuacji, gdy podmiot tworzący, będący j.s.t., podejmie decyzję o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki powstałej w wyniku przekształcenia spzoz poprzez wniesienie do niej kapitału pieniężnego, lub gdy zadecyduje

[14] Ustawa z dnia 28 lutego 2003 roku – *Prawo upadłościowe i naprawcze* (DzU 2009 nr 175, poz. 1361 z późn. zm.).

[15] Ustawa z dnia 15 września 2000 roku – *Kodeks spółek handlowych* (DzU nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

[16] Por.: A. Kidyba, *Komentarz do art. 177 kodeksu spółek handlowych*, LEX/el 2011.

o wniesieniu do spółki dopłaty, pociągnie to za sobą konieczność dokonania z budżetu j.s.t. wydatków majątkowych lub wydatków bieżących w określonej wysokości na rzecz tej spółki.

Jeśli w sytuacji, określonej w art. 59 ust. 4 u.dz.l., podmiot tworzący podejmie decyzję o likwidacji spzoz, wówczas przejmuje zobowiązania i należności spzoz dopiero po zakończeniu jego likwidacji. Postępowanie likwidacyjne nie może toczyć się dłużej niż przez okres 12 miesięcy, przy czym określony w akcie o likwidacji spzoz termin jej zakończenia nie może być przedłużony. Jest to rozwiązanie zapobiegające w praktyce przesuwaniu przez podmiot tworzący nawet wielokrotnie terminu, po upływie którego przejmuje on niepokryte zobowiązania spzoz. Stosowanie takiej praktyki na gruncie przepisów u.z.o.z., nie zawierających takiego zastrzeżenia, było uznane za dopuszczalne w orzecznictwie sądowym[17]. Biorąc pod uwagę wynikający z art. 216 u.dz.l. ostateczny termin podjęcia decyzji o likwidacji spzoz z przyczyn wskazanych w art. 59 ust. 4 tej ustawy, można przyjąć, że proces faktycznego przejmowania przez podmioty tworzące zobowiązań zlikwidowanych spzoz może nastąpić najwcześniej dopiero pod koniec 2015 roku lub na początku 2016 roku.

Przejmując zobowiązania zlikwidowanego spzoz, jednostka samorządu terytorialnego, która jest dla niego podmiotem tworzącym, powinna być przygotowana na konieczność zaangażowania ze swojego budżetu środków finansowych na pokrycie tych zobowiązań. W pierwszej kolejności powinna więc ocenić możliwość wyasygnowania na ten cel środków pochodzących z dochodów własnych, w dalszej zaś kolejności rozważyć dostępność środków na ten cel z wszelkich innych, dopuszczalnych prawnie źródeł, w tym m.in. stanowiących wsparcie finansowe od innych j.s.t. Takiego scenariusza działań można się spodziewać zwłaszcza w przypadku podjęcia przez powiaty decyzji o likwidacji – działających w formie spzoz – zadłużonych szpitali powiatowych.

[17] Por.: Wyrok NSA z 6 września 2007 roku, II OSK 784/07, OwSS 2008/2/47; Wyrok NSA z 9 listopada 2007 roku, II OSK 1304/07, LEX nr 460487; Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 grudnia 2007 roku, III SA/Wr 542/06, LEX nr 463711.

ALICJA NOWOSŁAWSKA-CWYNAR

Wydatki niewygasające – uregulowania prawne a orzecznictwo

Zasada roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym instytucję wydatków niewygasających jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*[1].

Zgodnie z art. 211 ust. 1–3 ustawy *o finansach publicznych*, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy, który pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Zasada roczności budżetu jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że uchwała budżetowa, będąca podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym, obowiązuje do dnia 31 grudnia i z upływem tego terminu wygasa. Wygaśnięcie uchwały budżetowej powoduje, że z dniem 31 grudnia ustaje prawo do zaliczania dochodów do budżetu danego roku, oraz że nie planuje się ani nie wykonuje wydatków ujętych w budżecie.

Odstępstwa od zasady roczności budżetu

W ustawie *o finansach publicznych* ustawodawca przewidział wyjątki od zasady roczności budżetu – jednym z nich jest instytucja wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego i które będą przedmiotem niniejszego opracowania.

Problematykę wydatków niewygasających regulują przepisy art. 263 ustawy *o finansach publicznych*, które miały zastosowanie po raz pierwszy do wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego uchwalonych na 2010 rok[2]. Zgodnie z dyspozycją art. 263 ust. 1, 2 i 4 cytowanej ustawy, niezrealizo-

[1] DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

[2] W porównaniu do poprzedniej regulacji art. 191 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.) ograniczono kategorie wydatków, które mogą być ujmowane w wykazie wydatków niewygasających. Po pierwsze, ustawodawca nie przewiduje wydatków, które nie wygasają z mocy ustawy (wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie projektów i programów finansowanych z udziałem środków unijnych), po drugie, w wykazie można ujmować wyłącznie wydatki związane bezpośrednio z realizacją zamówień publicznych, w których nastąpiło podpisanie umowy albo dokonano wyboru wykonawcy.

wane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego, jednakże – w drodze wyjątku od powyższej zasady – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz określić ostateczny termin dokonania każdego ujętego w tym wykazie wydatku w następnym roku budżetowym, nie dłuższy niż do dnia 30 czerwca roku następnego.

Wydatki niewygasające to wydatki związane z zadaniami realizowanymi w okresie wykraczającym poza rok budżetowy, przy czym zadania te pierwotnie nie były planowane jako wieloletnie, ich wykonanie zaplanowano w danym roku budżetowym, ale wskutek pewnych okoliczności (np. przesunięcia terminu zakończenia robót w związku ze złymi warunkami atmosferycznymi) zachodzi konieczność ich realizacji po upływie roku budżetowego. Dzięki instytucji wydatków niewygasających jednostka samorządu terytorialnego nie musi planować wydatków na te zadania w każdorocznym budżecie.

Aby zastosować instytucję wydatków niewygasających, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w sprawie wykazu wydatków niewygasających. Podjęcie takiej uchwały zgodnie z wymogami art. 263 ustawy *o finansach publicznych* powoduje, że wydatki ujęte w wykazie nie wygasają z upływem roku budżetowego i można je będzie realizować w roku następnym, w określonych przez organ terminach, które nie mogą być dłuższe niż do dnia 30 czerwca następnego roku budżetowego.

Wydatki niewygasające mogą być uchwalone tylko w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ pokrywa się je ze środków zgromadzonych na subkoncie podstawowego rachunku bankowego, a więc rachunku budżetu. Z powyższego wynika wniosek, że tylko wydatki jednostek budżetowych mogą być uznane za niewygasające[3].

Obowiązki organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego związane z ustaleniem wykazu wydatków niewygasających

Jedynym sposobem zastosowania instytucji wydatków niewygasających jest podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających. Zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada ku temu wyłączną kompetencję.

Uchwała w sprawie wykazu wydatków niewygasających podejmowana jest w oparciu o art. 263 ust. 2 i 5 cytowanej ustawy i zawierać musi następujące elementy:

1. wskazanie kwot wydatków, które nie wygasną;
2. określenie udzielanego zamówienia publicznego[4], z którym wydatki te są bezpośrednio związane, przy czym w wykazie mogą znaleźć się wydatki

[3] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 723.

[4] Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – *Prawo zamówień publicznych* (j.t.: DzU 2010 nr 113, poz. 759 ze zm.), zamówieniem publicznym jest umowa odpłatna, zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

na zamówienie, na które zawarto już umowę z wykonawcą (zamówienie jest realizowane) oraz na takie zamówienie, gdzie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zakończono (dokonano wyboru wykonawcy), ale jeszcze nie zawarto umowy;

3. wskazanie ostatecznego terminu dokonania każdego wydatku. Ustawodawca określił maksymalny termin do dnia 30 czerwca następnego roku budżetowego. Termin ostateczny musi być określony w sposób niebudzący wątpliwości – właściwym sposobem jest wskazanie daty dziennej;
4. ustalenie, łącznie z wykazem, planu finansowego wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Do planu przenosi się wydatki zaplanowane w budżecie na dany rok, które nie zostały wykonane i będą realizowane jako niewygasające w następnym roku budżetowym.

Uchwała w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających musi zostać podjęta przed upływem roku budżetowego. Z uwagi na to, że dotyczy ona wydatków ujętych w budżecie, ewentualne zmiany wydatków planowanych do ujęcia w wykazie wydatków niewygasających powinny zostać uchwalone w drodze zmiany budżetu przed podjęciem uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających. Za zgodne z prawem uznać również należy dokonanie przez organ stanowiący zmiany już podjętej uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających, pod warunkiem, że zmiana powyższa dokonana została przed upływem roku budżetowego. Zmiana polegać może na: dodaniu nowych wydatków niewygasających, rezygnacji z ujętych w uchwale wydatków niewygasających, zmianie planu finansowego poprzez zwiększenie lub zmniejszenie kwot poszczególnych wydatków, a także zmianie ostatecznych terminów ich realizacji, z uwzględnieniem zasady, że termin ostateczny, wynikający z przepisów ustawy *o finansach publicznych*, upływa 30 czerwca roku następnego. Powyższe rozważania znajdują oparcie w stanowisku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Termin podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających, a także w sprawie dokonania zmian uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających do końca roku, jest terminem zawitym i nie podlega przedłużeniu. Podjęcie powyższych uchwał po upływie roku budżetowego stanowi podstawę do wszczęcia postępowania nadzorczego i stwierdzenia nieważności tychże aktów. Jest to uzasadnione zasadą roczności budżetu, zasadą wygasania niezrealizowanych kwot wydatków z upływem roku budżetowego oraz wykazywaniem wydatków niewygasających jako wykonanych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku budżetowego[5].

[5] Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 6 Załącznika Nr 39 – *Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego* do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (DzU nr 20, poz. 103).

Zakres przedmiotowy uchwał w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających

W art. 263 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych* ustawodawca postanowił, że w wykazie ujmuje się wydatki niewygasające związane z realizacją umów:

1. w sprawie zamówienia publicznego;
2. które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy.

Z przepisu powyższego wynika wprost, że w wykazie wydatków niewygasających ujmować można jedynie wydatki związane z realizowanym zamówieniem publicznym, przy czym pierwsza grupa wydatków dotyczy sytuacji, gdy przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia, wybrano najkorzystniejszą ofertę i podpisano umowę z wykonawcą, a druga dotyczy sytuacji, gdy przeprowadzono postępowanie, wybrano najkorzystniejszą ofertę – dokonano wyboru wykonawcy, ale jeszcze nie podpisano z nim umowy.

Nie spełnią więc warunku z art. 263 ust. 3 cytowanej ustawy wydatki związane z zamówieniem, dla którego nie wszczęto postępowania, bądź dla którego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest w toku, ale nie dokonano wyboru wykonawcy.

W wykazie wydatków niewygasających ujmować można niezrealizowane wydatki budżetu – zarówno bieżące, jak i majątkowe – o ile są one związane bezpośrednio z zamówieniem publicznym. Wydatki muszą być ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego; z powyższego wynika więc wniosek, że w wykazie nie można ujmować wydatków dokonywanych ze środków finansowych przekazywanych beneficjentom programów, co do których istnieje obowiązek gromadzenia środków na wydzielonych rachunkach bankowych, w związku z czym nie stanowią one dochodów gminy.

Ocena nadzorcza Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwał w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających a orzecznictwo sądowe

Nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie podlegają obecnie 182 jednostki samorządu terytorialnego. W 2010 roku 72 jednostki podjęły uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających, co stanowi około 40% ogółu. W stosunku do dziewięciu uchwał Kolegium wszczęło postępowanie nadzorcze, z tego stwierdzenie nieważności uchwał w całości nastąpiło w trzech przypadkach, stwierdzenie nieważności uchwał w części – w czterech przypadkach, zaś w dwóch przypadkach Kolegium uwzględniło wyjaśnienia jednostki samorządu terytorialnego i uznało, że badana uchwała nie narusza prawa oraz umorzyło postępowanie nadzorcze.

Podstawową przyczyną stwierdzenia nieważności uchwał było ujęcie w nich wydatków niezwiązanych z realizacją zamówień; przykładowo, w wykazie ujęto wydatek:

– bieżący stanowiący dopłatę do cen wody za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 roku,

– bieżący na odszkodowania za przejęcie gruntu przez jednostkę samorządu terytorialnego na poszerzenie drogi gminnej,
– bieżący na program „*Comenius* – uczenie się przez całe życie",
– majątkowy na pomoc finansową dla innej jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadania inwestycyjnego.

W wykazach ujmowano również wydatki związane z realizowanymi zamówieniami publicznymi, jednakże w prowadzonych postępowaniach nie nastąpił wybór wykonawcy. Były to wydatki:
– bieżący na zakup wyposażenia placu zabaw,
– majątkowy – na budowę drogi, na budowę centrum kształcenia praktycznego, na przebudowę dziedzińca, na zakup kserokopiarki[6].

W przypadku dwóch jednostek samorządu terytorialnego, z przedłożonych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnień wynikało, że w uchwalonych wykazach wydatków niewygasających ujęto wydatki związane z umową nabycia prawa własności do nieruchomości gruntowej:
– przeznaczonej pod zabudowę gminnej oczyszczalni ścieków (w postępowaniu wynegocjowano cenę i zawarto umowę przedwstępną sprzedaży w formie aktu notarialnego),
– na potrzeby planowanego do budowy boiska sportowego z parkingiem oraz domu wiejskiego (przeprowadzone negocjacje zakończono spisaniem protokołów uzgodnień w sprawie zakupu na rzecz jednostki samorządu terytorialnego gruntów od osób fizycznych).

Zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. i) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – *Prawo zamówień publicznych*[7], ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu. Z uwagi na fakt, iż nie tracą one charakteru zamówienia publicznego, Kolegium uznało, że opisane wydatki mogą zostać ujęte w wykazie wydatków niewygasających.

W związku ze stosunkowo krótkim czasem obowiązywania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, orzecznictwo sądów administracyjnych, zamieszczone w internetowej bazie Naczelnego Sądu Administracyjnego[8], dotyczące uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających podjętych na podstawie art. 263 tej ustawy, ogranicza się na dzień dzisiejszy do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2011 roku[9]. Po rozpoznaniu sprawy ze skargi Powiatu Stalowowolskiego na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, Nr II/342/2011 z dnia 25 stycznia 2011 roku, w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IV/25/10 Rady Powiatu Stalowowolskiego z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie ustalenia kwot wydatków budżetu Powiatu Stalowowolskiego, które nie wygasają wraz z upływem roku budżetowego 2010, sąd uchylił zaskarżoną uchwałę.

[6] Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej: Nr I/1/2011 z dnia 11 stycznia 2011 roku, Nr II/338/2011 z dnia 25 stycznia 2011 roku, Nr II/342/2011 z dnia 25 stycznia 2011 roku, Nr II/344/2011 z dnia 25 stycznia 2011 roku, Nr III/639/2011 z dnia 8 lutego 2011 roku, Nr III/653/2011 z dnia 8 lutego 2011 roku, Nr III/654/2011 z dnia 8 lutego 2011 roku, www.rzeszow.rio.gov.pl/biuletyn.

[7] J.t.: DzU 2010 nr 113, poz. 759 z późn. zm.

[8] www.orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query.

[9] Sygn. akt: I SA/Rz 177/11.

Stan faktyczny i prawny przedstawiał się następująco.

Rada Powiatu Stalowowolskiego w dniu 30 grudnia 2010 roku podjęła uchwałę Nr IV/25/10 w sprawie ustalenia kwot wydatków budżetu Powiatu Stalowowolskiego, które nie wygasają wraz z upływem roku budżetowego 2010. W wykazie ujęto wydatek bieżący w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na pomoc finansową dla Gminy Zaklików na zamówienie publiczne „Wykonanie konserwacji rowu B na długości 1800 mb w miejscowości Lipa". Z wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania nadzorczego przez przedstawiciela Powiatu wynikało, że środki finansowe nie zostały w 2010 roku przekazane gminie, na której rzecz uchwalono pomoc finansową. Uchwałę w sprawie wykazu wydatków niewygasających podjął Powiat, który zaplanował w budżecie 2010 roku wydatek na pomoc finansową. Umowę o przekazanie dotacji aneksowano, określając ostateczny termin rozliczenia finansowego na dzień 14 czerwca 2011 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło stwierdzić nieważność badanej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 263 ust. 2 i 3 ustawy *o finansach publicznych*. W ocenie Kolegium wydatek powyższy nie mógł zostać ujęty w wykazie, gdyż nie stanowił wydatku Powiatu związanego bezpośrednio z realizacją umowy w sprawie zamówienia publicznego. Ponadto uchwałę w sprawie wykazu wydatków niewygasających może podjąć tylko ta jednostka samorządu terytorialnego, która otrzymała dotację z budżetu innej jednostki, co wynika z treści art. 251 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*.

Powiat Stalowowolski zarzucił w złożonej skardze rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, m.in. art. 263 ust. 2 i 3 wymienionej ustawy, polegające na błędnym uznaniu, że wydatki ujmowane w wykazie ograniczone są wyłącznie do dwóch kategorii, wymienionych w ustępie 3 art. 263 ustawy *o finansach publicznych*. Zdaniem jednostki samorządowej, kategorie powyższe nie stanowią katalogu zamkniętego i dlatego Powiat miał prawo ująć wydatek na pomoc finansową w swojej uchwale w sprawie wykazu wydatków niewygasających, chociaż sam nie realizował wydatku, a jedynie udzielał pomocy finansowej.

Sąd podzielił stanowisko Powiatu. Przyjął, że w art. 263 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych* nie wprowadzono ograniczeń przedmiotowych ani podmiotowych co do wykazu wydatków, a w związku z tym uchwałę o wykazie wydatków niewygasających może podjąć również jednostka samorządu terytorialnego, która udziela pomocy finansowej, nierealizująca w swoim budżecie wydatku, na który udzielono dotacji celowej.

Pomimo tego rozstrzygnięcia, Kolegium nadal stoi na stanowisku, że intencją prawodawcy było ograniczenie kategorii wydatków, które można ujmować w wykazie wydatków niewygasających. Wynika to wprost z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*: „Doprecyzowano zakres wydatków niewygasających z budżetu jednostek samorządu terytorialnego (zmniejszenie potencjalnego zakresu wydatków niewygasających). Projektowany przepis istotnie ogranicza instytucję wydatków niewygasających. Po pierwsze, zrezygnowano z regulacji, z której wynika, że pewna kategoria wydatków nie wygasa z mocy ustawy (wydatki „unijne"). Po drugie, możliwość ustalenia wydatków niewygasających będzie dotyczyła jedynie tych wydatków, w odniesieniu do których zawarte zostały umowy o zamówienie publiczne lub wkrótce takie umowy zostaną zawarte – w wyniku zakończonego

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. (…)"[10]. Na powyższe wskazuje również redakcja przepisu prawnego art. 263 ust. 2 i 3 tejże ustawy. Zgodnie z ustępem 2 przywołanego przepisu prawa, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Ustawodawca wskazał w ustępie 3, że w wykazie tym ujmuje się wydatki związane z realizacją umów:

– w sprawie zamówienia publicznego;
– które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy.

Przepis ustępu 3 określa zakres kategorii wydatków z budżetu jednostki, które mogą być uznane za niewygasające. Gdyby bowiem ustawodawca uznał, że w wykazie można ujmować wydatki nieograniczone co do rodzaju, regulacja art. 263 ust. 3 byłaby zbędna.

Stanowisko powyższe potwierdzają również autorzy komentarzy do ustawy *o finansach publicznych*: Ludmiła Lipiec-Warzecha oraz Maria Karlikowska, Wiesława Miemiec, Zbigniew Ofiarski i Krystyna Sawicka[11].

Nadto w piśmie Ministerstwa Finansów z dnia 10 marca 2010 roku w sprawie możliwości ustalenia wykazu wydatków niewygasających stwierdzono, że wydatki niewygasające zawężono do wydatków związanych z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów, które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy[12].

Odnośnie do możliwości podjęcia uchwały w sprawie wydatków niewygasających przez jednostkę udzielającą dotacji celowej na pomoc finansową dla innej jednostki samorządu terytorialnego, Kolegium stwierdza z kolei, że przepis art. 251 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych* daje możliwość podjęcia tejże uchwały wyłącznie jednostce, która pomoc finansową otrzymała. Zgodnie z przywołanym przepisem prawa, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego. W przypadku podjęcia uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale.

Na istnienie wyłącznej kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie wykazu wydatków niewygasających przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, która pomoc finansową otrzymała, wskazuje zapis „dotacje udzielone". Udzielenie dotacji następuje z chwilą przekazania środków do budżetu jednostki dotowanej; tak więc, aby mogło dojść do zwrotu dotacji, najpierw musi nastąpić wpływ dotacji do budżetu beneficjenta.

Przy tej okazji zauważyć należy ponadto, że zgodnie ze stanowiskiem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w oparciu o art. 251 ust. 2 w związku z art. 263 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*, nie ma możliwoś-

[10] *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy Nr 1181, s. 40.

[11] Nadmienić należy, że stanowisko przeciwne prezentuje C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

[12] Pismo MF z dnia 10 marca 2010 roku, sygn. ST1-4834-19/MLI/2010/968.

ci ujęcia w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wydatków niewygasających dotacji celowej na inwestycje dla samorządowego zakładu budżetowego, jak również dla samorządowej instytucji kultury.

W świetle art. 263 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, uchwałę w sprawie wykazu wydatków niewygasających może podjąć wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, która otrzymała dotację celową na realizację własnych wydatków związanych z realizacją zamówienia publicznego. Zarówno samorządowy zakład budżetowy, jak i samorządowa instytucja kultury działają w oparciu o plan finansowy wymienionych form organizacyjnych, w związku z powyższym środki ujęte w planie finansowym, pochodzące z dotacji celowej, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która udzieliła dotacji, na zasadach ogólnych wynikających z przepisów ustawy *o finansach publicznych*. Jednostka samorządu terytorialnego może natomiast zaplanować w przyszłorocznym budżecie wydatek w formie dotacji celowej na kontynuowanie realizacji inwestycji przez samorządowy zakład budżetowy czy też samorządową instytucję kultury.

Reasumując, w wykazie wydatków niewygasających ujmować można wyłącznie dotacje celowe, pochodzące z pomocy finansowej, otrzymane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która realizuje zamówienia publiczne, jeśli otrzymała środki finansowe (nastąpił wpływ do budżetu).

Gromadzenie środków finansowych na wydatki niewygasające; przekazanie niewykorzystanych środków finansowych

W sytuacji, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmie uchwałę w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających, środki finansowe przeznaczone na wydatki ujęte w wykazie, zgodnie z ust. 6 artykułu 263 ustawy *o finansach publicznych*, są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że środki finansowe znajdujące się w budżecie tego roku, w którym wydatek został zaplanowany do realizacji, przed zakończeniem roku budżetowego podlegają przekazaniu na utworzone w tym celu subkonto. Ich wyodrębnienie na subkoncie umożliwia ewidencję i kontrolę dokonywanych wydatków[13].

Dokonywanie wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego po upływie roku budżetowego, jeśli nie zostały one ujęte w wykazie wydatków niewygasających, może skutkować odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*[14], w myśl którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Po upływie określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu dokonania wydatków ujętych w wykazie, niewykorzystane środki finansowe podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samo-

[13] L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 263 ustawy o finansach publicznych*, LEX Polski Serwer Prawa.

[14] DzU 2005 nr 14, poz. 114 z późn. zm.

rządu terytorialnego. W terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale powinna nastąpić czynność techniczna: przekazanie środków finansowych z subkonta na rachunek budżetu. Natomiast uchwała organu stanowiącego wprowadzająca środki finansowe po stronie planu dochodów i wydatków do budżetu może być podjęta w terminie późniejszym.

Przekazane środki finansowe nie są dochodem celowym, ale ogólnym i można je przeznaczyć na dowolne wydatki budżetu. Klasyfikuje się je do paragrafów:

– 299 – Wpłata środków finansowych z niewykorzystanych w terminie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Paragraf ten obejmuje środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dla wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, a które podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem zwrotów zaliczonych do paragrafu 668;
– 668 – Wpłata środków finansowych z niewykorzystanych w terminie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W literaturze przedmiotu pojawiło się stanowisko, że niewykorzystane środki finansowe nie powinny być klasyfikowane jako dochód majątkowy, gdyż nie zostały przez ustawodawcę ujęte w definicji dochodów majątkowych w art. 235 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*, a ponadto ten sposób klasyfikowania ogranicza wysokość dochodów bieżących, co jest istotne przy zachowywaniu zasady z art. 242 ust. 1 cytowanej ustawy, zgodnie z którą planowane wydatki bieżące budżetu nie mogą być wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki[15], niemniej jednak Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie uznaje za prawidłowe klasyfikowanie po stronie dochodów majątkowych środków finansowych, które były ujęte w wykazie wydatków niewygasających z przeznaczeniem na wydatek inwestycyjny.

Podsumowanie

Wyjątek od zasady roczności budżetu, jakim jest instytucja wydatków niewygasających, ułatwia jednostkom samorządu terytorialnego planowanie wydatków na zadania realizowane w okresie wykraczającym poza rok budżetowy. Możliwość ujęcia w wykazie wydatków niewygasających kategorii wydatków wskazanych przez ustawodawcę w ustawie *o finansach publicznych* oraz wyodrębnienie środków finansowych na subkoncie rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego ułatwiają realizowanie udzielonych przez jednostkę zamówień publicznych, a także umożliwiają kontrolę wykorzystania środków. Instytucja wydatków niewygasających jest pozytywnie oceniania przez jednostki samorządu terytorialnego, o czym świadczy fakt podjęcia w 2010 roku uchwał w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających przez prawie połowę jednostek podlegających nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

[15] *Klasyfikacja budżetowa 2011*, red. W. Lachiewicz, Warszawa 2011, s. 46.

UCHWAŁA Nr .....
RADY GMINY .....
z dnia .....

w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego 2011.

Na podstawie art. 263 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* (j.t.: DzU 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.),

Rada Gminy ..... uchwala, co następuje:

§ 1

Ustala się wykaz wydatków zamieszczonych w budżecie Gminy ……., które nie wygasają z końcem roku budżetowego 2011:

– wydatki w wysokości 54 220,00 zł w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, na „Odbudowę drogi … w km 0+000-0+250 w miejscowości …", których ostateczny termin realizacji ustala się na dzień 30 czerwca 2012 roku;
– wydatki w wysokości 15 000,00 zł w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 Szkoły Podstawowe, na „Remont Szkoły Podstawowej Nr 1 w …", których ostateczny termin realizacji ustala się na dzień 30 kwietnia 2012 roku;
– wydatki w wysokości 85 150,00 zł w dziale 900 Gospodarka komunalna, rozdziale 90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, na „Wykonanie projektu budowlanego budowy sieci kanalizacji sanitarnej we wsi …", których ostateczny termin realizacji ustala się na dzień 30 czerwca 2012 roku.

§ 2

Ustala się plan finansowy wydatków, o których mowa w § 1, w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem wydatków majątkowych, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały Nr .....
Rady Gminy ……
z dnia ..…… 2011 r.

Plan finansowy wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2011

Klasyfikacja budżetowa		**Wyszczególnienie**	**Kwota (w zł)**
Dział	**Rozdział**		
Wydatki bieżące			
801	80101	„Remont Szkoły Podstawowej Nr 1 w …”	15 000
Wydatki majątkowe			
600	60016	„Odbudowa drogi … w km 0+000-0+250 w miejscowości …”	54 220
900	90001	„Wykonanie projektu budowlanego budowy sieci kanalizacji sanitarnej we wsi …”	85 150
		Ogółem	154 370

Proponowany sposób księgowania wydatków niewygasających:

ORGAN

Rok uchwalenia wydatków niewygasających:
1) Uchwała – kwoty ujęte w wykazie wydatków niewygasających
   Wn 903 / Ma 904
2) Przelew środków na wydzielone konto wydatków niewygasających
   Wn 133/1 / Ma 133
3) Przeksięgowanie w końcu roku (PK 31.12.) salda konta 903 na konto 961
   Wn 961 / Ma 903

W roku następnym:
1) Przelew środków z wyodrębnionego subkonta rachunku bankowego na rachunek jednostki realizującej zadanie ze środków niewygasających wydatków
   Wn 225 / Ma 133/1
2) Ewidencja zrealizowanych wydatków na podstawie sprawozdania Rb-28S
   Wn 904 / Ma 225
3) Przeniesienie na dochody niewykorzystanych niewygasających wydatków po upływie terminów określonych w wykazie tych wydatków
   Wn 904 / Ma 901

JEDNOSTKA

W jednostce budżetowej ewidencją księgową objęte są wyłącznie wydatki niewygasające roku następnego:
1) Wpływ do jednostki budżetowej środków na realizację wydatków
   Wn 130/1 / Ma 223
2) Faktura za wykonane roboty
   Wn 080 (400) / Ma 201
   Zapłata faktury Wn 201 / Ma 130/1
3) Przeksięgowanie zrealizowanych wydatków niewygasających na zwiększenie funduszu jednostki
   Wn 223 / Ma 800
4) Zwrot do budżetu niewykorzystanych środków na niewygasające wydatki
   Wn 223 / Ma 130/1
5) Konto 981
   Wn 981 – plan niewygasających wydatków
   Ma 981 – zrealizowane wydatki oraz wartości niezrealizowanych lub wygasłych niewygasających wydatków. Brak salda.

MIROSŁAW PACZOCHA

Finansowanie ochrony przeciwpożarowej

Finansowanie Państwowej Straży Pożarnej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Zasady finansowania Państwowej Straży Pożarnej określają przepisy rozdziału 2a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej*[1]. Zgodnie z art. 19a ust. 1, koszty związane z funkcjonowaniem Państwowej Straży Pożarnej są pokrywane z budżetu państwa. Z art. 19a ust. 2 wynika natomiast, że koszty funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu są pokrywane z dotacji celowej z budżetu państwa.

Powyższe zasady modyfikowane są przez regulacje szczególne, określone w przepisach art. 19b–19d ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*. W myśl art. 19b, w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej mogą uczestniczyć:

1. gmina, powiat lub samorząd województwa;
2. organizatorzy imprez masowych[2].

Przed dniem 1 stycznia 2011 roku powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie określały zasad pokrywania części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej przez inne podmioty, w tym wymienione w art. 19b pkt 1 ustawy. Jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy Państwowej Straży Pożarnej, chcąc pokryć część kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej, zazwyczaj zwiększały z własnych środków wydatki związane z pokrywaniem tych kosztów. Inne jednostki zwykle udzielały pomocy finansowej tym jednostkom samorządu terytorialnego, w których jako ich jednostki budżetowe funkcjonowały komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej.

W dniu 1 stycznia 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 29 października 2010 roku *o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej*[3], która wprowadziła nowy mechanizm finansowania części kosztów funkcjonowania Państwowej

[1] J.t.: DzU 2009 nr 12, poz. 68 z późn. zm.

[2] Przepis art. 19c ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej* dotyczy finansowania zadań zleconych szkołom Państwowej Straży Pożarnej przez osoby prawne lub fizyczne, wykraczających poza zakres ustawowych zadań (są one finansowane przez właściwego zleceniodawcę na podstawie zawartej umowy), zaś przepis art. 19d pozwala na uczestniczenie przez osoby prawne lub fizyczne w ponoszeniu kosztów budowy strażnic, ich wyposażenia i utrzymania.

[3] DzU nr 239, poz. 1589.

Straży Pożarnej w postaci Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej[4]. Jest on państwowym funduszem celowym (art. 19f ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*) i składa się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i szkół Państwowej Straży Pożarnej (art. 19e).

W myśl art. 19g ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*, środki finansowe, uzyskane przez Państwową Straż Pożarną z wpływów uzyskanych w trybie i na warunkach określonych w art. 19b–19d zgodnie z zawartymi umowami lub porozumieniami przez:

1. Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – są przychodami funduszu centralnego;
2. komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej – są przychodami funduszy wojewódzkich;
3. komendantów szkół Państwowej Straży Pożarnej – są przychodami funduszy szkół Państwowej Straży Pożarnej.

Z treści przepisu art. 19g pkt 1 ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej* wynika, że środki finansowe, uzyskane przez Państwową Straż Pożarną od gminy, powiatu lub samorządu województwa, uczestniczących w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z umowami lub porozumieniami zawartymi przez komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich), są przychodami wojewódzkich funduszy. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym właściwą formą finansowania zadań Państwowej Straży Pożarnej przez jednostki samorządu terytorialnego jest wpłata środków na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej szczebla wojewódzkiego. Wpłata na fundusz wymaga uprzedniego zawarcia umowy (porozumienia) z właściwym komendantem Państwowej Straży Pożarnej, tj. komendantem wojewódzkim lub komendantem powiatowym (miejskim). Powyższa zasada odnosi się także do jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, że uczestnicząc w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej, powiat powinien przekazać środki finansowe na właściwy fundusz, zgodnie z zasadami wyżej opisanymi.

Reguła ta odnosi się w szczególności do odsetek bankowych od uzyskanej z budżetu państwa dotacji celowej, przeznaczonej na pokrycie kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu. Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku *o docho-*

[4] Ustawa z dnia 29 października 2010 roku *o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej* w art. 1 pkt 1 dodała do ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej* artykuły 19e–19l, regulujące zagadnienia Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Konstrukcja Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej wzorowana jest na Funduszu Wsparcia Policji (por.: art. 13 ust. 4c–4i ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji* – j.t.: DzU 2007 nr 43, poz. 277 z późn. zm.) oraz Funduszu Wsparcia Straży Granicznej (por.: art. 8a ust. 2–11 ustawy z dnia 12 października 1990 roku *o Straży Granicznej* – j.t.: DzU 2011 nr 116, poz. 675 z późn. zm.). Poprawka, obejmująca wprowadzenie regulacji dotyczących funduszu do rządowego projektu ustawy *o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej*, zgłoszona została podczas pierwszego czytania projektu ustawy w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 21 października 2010 roku [*Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 237) Nr 4276/VI kad. 21.10.2010 r.*, Wydawnictwo Sejmowe 2010, ss. 10–11] i sprowadzała się do dodania do ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej* przepisów artykułów 19e–19l.

dach jednostek samorządu terytorialnego[5], źródłami dochodów własnych powiatu są odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Dochody z tytułu odsetek bankowych, w tym odsetek od dotacji celowej przekazanej z budżetu państwa na pokrycie kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu, jako stanowiące dochód własny powiatu, mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania straży poprzez dokonanie wpłaty na wojewódzki fundusz.

Środki na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej należy przekazywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, samorządu województwa) poprzez § 300 (wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy) – w odniesieniu do środków na wydatki bieżące, lub § 617 (wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych) – w odniesieniu do środków na wydatki inwestycyjne. Właściwy powiat otrzyma od dysponenta Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej środki finansowe w postaci dotacji celowej, które przeznaczy na wydatki określone w umowie (porozumieniu) zawartej z właściwym komendantem.

Taki sposób uczestniczenia w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej odnosi się także do powiatu, którego jednostką budżetową jest właściwa komenda Państwowej Straży Pożarnej[6]. Tak więc powiat powinien przekazać określone w umowie (porozumieniu) środki finansowe na właściwy fundusz wsparcia, a następnie otrzyma z tego funduszu dotację, którą będzie mógł przeznaczyć na wydatki zgodnie z umową (porozumieniem).

Ustawa *o Państwowej Straży Pożarnej* wskazuje dwa sposoby finansowania funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu – z dotacji celowej z budżetu państwa oraz poprzez Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Wydaje się, że nie są to jedyne formy finansowania kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej. Państwowa Straż Pożarna może pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub ze środków europejskich czy innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Brak jest podstaw do przyjęcia, że środki finansowe otrzymane na podstawie odrębnych przepisów miałyby być przekazywane na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Nie są one bowiem pozyskiwane od jednostek samorządu terytorialnego, lecz z innych źródeł, niewymienionych w przepisach artykułów 19b–19d ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*. Nie sposób zatem uznać, że w takim przypadku to jednostka samorządu terytorialnego uczestniczy w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej. Tego rodzaju środki stanowią dochody właściwego powiatu i są przekazywane z budżetu tego powiatu na realizację określonych zadań. Konieczność zaplanowania tych środków w budżecie wynika z faktu, że właściwa komenda Państwowej Straży Pożarnej jest jednostką budżetową powiatu. Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej,

[5] J.t.: DzU 2010 nr 80, poz. 526 z późn. zm.

[6] Z treści przepisu art. 33a ust. 3 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (j.t.: DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) wynika, że jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych Policji, są powiatowymi jednostkami budżetowymi.

które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek – odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*[7]).

Tak więc Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej służy uczestniczeniu przez jednostki samorządu terytorialnego w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej z własnych środków budżetowych.

Środki Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej mogą być przeznaczone na:

1. pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych;
2. pokrywanie kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, a także na zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług;
3. pokrywanie wydatków na potrzeby służby w zakresie, o którym mowa w art. 35 ust. 9 (tj. na rekompensaty pieniężne za przedłużony czas służby);
4. cele statutowe szkół Państwowej Straży Pożarnej (art. 19h ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*).

Jak widać, zakres możliwego finansowania Państwowej Straży Pożarnej w omawianym trybie, w tym z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jest szeroki.

W zakresie funduszy wojewódzkich, obejmujących komendy wojewódzkie oraz nadzorowane komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej, środkami Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej dysponują komendanci wojewódzcy Państwowej Straży Pożarnej (art. 19i pkt 2 ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*). Przeznaczają te środki na przedsięwzięcia określone w umowach (porozumieniach). Dotyczy to także porozumień zawartych przez komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej. Stosownie do treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2011 roku *w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej*[8], środki finansowe pozyskane na podstawie umów lub porozumień zawartych przez komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej właściwy komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, jako dysponent funduszu wojewódzkiego, jest obowiązany przeznaczyć wyłącznie na realizację postanowień wynikających z tych umów lub porozumień. Rozporządzenie w § 8 ust. 3 nakłada na komendantów powiatowych (miejskich) obowiązek uzgodnienia projektów umów lub porozumień z właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, jako dysponentem funduszu wojewódzkiego.

[7] DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
[8] DzU nr 159, poz. 952.

Finansowanie kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej*[9] w art. 32 ust. 2 nakłada na gminę obowiązek ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1, który stanowi o nieodpłatnym prowadzeniu przez Państwową Straż Pożarną szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych. Ponadto gmina ma obowiązek:

1. bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej,
2. ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej,
3. ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (art. 32 ust. 3 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*).

Wskazane wyżej obowiązki w zakresie finansowania ochotniczych straży pożarnych wykonywane są zazwyczaj poprzez dokonywanie odpowiednich wydatków bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 15 lipca 2008 roku *o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*[10] w art. 1 pkt 3 lit. c dodała do art. 32 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* przepis ust. 3b w brzmieniu: „jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji", który wszedł w życie 25 września 2008 roku.

Przepis art. 32 ust. 3b ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* mówi ogólnie o udzielaniu dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że dotacji mogą udzielać nie tylko gminy, ale także jednostki samorządu terytorialnego pozostałych szczebli, tj. powiaty i samorządowe województwa.

Ustawa nie określa rodzaju dotacji, które mogą być przekazywane ochotniczym strażom pożarnym. Ogólne sformułowanie przepisu art. 32 ust. 3b może sugerować, że możliwe jest udzielanie ochotniczym strażom pożarnym dotacji bez związku z jakimikolwiek regulacjami szczegółowymi, w dowolnych kwotach i na dowolny cel. Takie stanowisko byłoby nieprawidłowe. Przepis art. 32 ust. 3b należy wiązać z pokrywaniem kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych, a w odniesieniu do gminy – z jej obowiązkami dotyczącymi pokrywania kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia, zapewniania gotowości bojowej, umundurowania, ubezpieczenia, ponoszenia kosztów badań lekarskich.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, dotacje na rzecz ochotniczych straży pożarnych, związane z pokrywaniem kosztów bieżącego funkcjonowania straży, mają charakter dotacji podmiotowych, natomiast dotacje udzielane ochotniczym strażom pożarnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne będą dotacjami celowymi.

Dotacje podmiotowe udzielane ochotniczym strażom pożarnym należy klasyfikować w § 258 (dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych), zaś dotacje celowe w § 623 (dotacje celowe

[9] J.t.: DzU 2009 nr 178, poz. 1380 z późn. zm.
[10] DzU nr 163, poz. 1015 z późn. zm.

z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych).

Dotacje, udzielane na podstawie art. 32 ust. 3b ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*, nie są dotacjami celowymi związanymi ze zleceniem ochotniczym strażom pożarnym przez jednostkę samorządu terytorialnego jakichkolwiek zadań, a więc nie są to dotacje na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom (w tej formie prawnej działają ochotnicze straże pożarne). Dlatego nieprawidłowe byłoby zaklasyfikowanie dotacji udzielanych w omawianym trybie do § 282 (dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom).

MIROSŁAW PACZOCHA

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Ustawa z dnia 20 listopada 2009 roku *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*[1] zlikwidowała z dniem 1 stycznia 2010 roku powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 24). Wpływy z tytułu opłat i kar stały się dochodami budżetów powiatów i gmin (art. 277 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – *Prawo ochrony środowiska*[2] – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 wskazanej wyżej ustawy z dnia 20 listopada 2009 roku).

W myśl przepisów art. 403 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 20 listopada 2009 roku), do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy (ust. 1). Do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy (ust. 2).

Zakres finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej określony został poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów art. 400a ust. 1 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* (dodanego przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 listopada 2009 roku).

Zadania własne gmin obejmują:

1. przedsięwzięcia związane z ochroną wód – art. 400a ust. 1 pkt 2;
2. wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej – art. 400a ust. 1 pkt 5;
3. przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami – art. 400a ust. 1 pkt 8;

[1] DzU nr 215, poz. 1664.
[2] J.t.: DzU 2008 nr 25, poz. 150 z późn. zm.

4. przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi – art. 400a ust. 1 pkt 9;
5. wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła – art. 400a ust. 1 pkt 15;
6. wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku – art. 400a ust. 1 pkt 16;
7. przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza – art. 400a ust. 1 pkt 21;
8. wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii – art. 400a ust. 1 pkt 22;
9. wspomaganie działalności związanej z wytwarzaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych – art. 400a ust. 1 pkt 23;
10. wspomaganie ekologicznych form transportu – art. 400a ust. 1 pkt 24;
11. działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, w szczególności prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi położonych na obszarach podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku *o ochronie przyrody* – art. 400a ust. 1 pkt 25;
12. przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzanie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków – art. 400a ust. 1 pkt 29;
13. profilaktykę zdrowotną dzieci zamieszkałych na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska – art. 400a ust. 1 pkt 31;
14. edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – art. 400a ust. 1 pkt 32;
15. współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi – art. 400a ust. 1 pkt 38;
16. przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi – art. 400a ust. 1 pkt 39;
17. współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych pozyskiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współpracy dwustronnej – art. 400a ust. 1 pkt 40;
18. współfinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku *o partnerstwie publiczno-prywatnym* (DzU 2009 nr 19, poz. 100) – art. 400a ust. 1 pkt 41;
19. przedsięwzięcia związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) – art. 400a ust. 1 pkt 41a, dodany przez art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku *o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)*[3];
20. inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa – art. 400a ust. 1 pkt 42.

[3] DzU nr 178, poz. 1060; przepis wszedł w życie w dniu 29 września 2011 roku.

Zakres zadań powiatu jest zasadniczo tożsamy z zadaniami własnymi gminy. Dodatkowo obejmują one prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy – art. 400a ust. 1 pkt 18.

Kwoty przeznaczone z budżetu powiatu i z budżetu gminy na finansowanie odpowiednich zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie mogą być niższe od kwoty wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–6 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, pomniejszonej o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy[4]. Wydatki tych jednostek samorządu terytorialnego na wskazane zadania mogą być oczywiście wyższe od uzyskanych wpływów z tytułu opłat i kar.

Ustawa – *Prawo ochrony środowiska*, zmieniona przez ustawę z 20 listopada 2009 roku *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, początkowo nie przewidywała możliwości udzielenia dotacji z budżetów powiatów i gmin na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pomimo nałożenia na te jednostki samorządu terytorialnego zadań sformułowanych w taki sposób, że możliwość ich realizacji w istocie uzależniona była od udzielenia dotacji (np. wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej, wspomaganie ekologicznych form transportu, działania w zakresie rolnictwa ekologicznego).

Istotne zmiany w tym zakresie wprowadziła dopiero ustawa z dnia 29 października 2010 roku *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*[5]. Dodała ona w art. 403 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* ustępy 3–6 o brzmieniu:

– „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4–6" (ust. 3);
– „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:
  1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:
     a) osób fizycznych,
     b) wspólnot mieszkaniowych,
     c) osób prawnych,
     d) przedsiębiorców;
  2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi" (ust. 4);
– „Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały" (ust. 5);

[4] Zasady przekazywania nadwyżki określają przepisy art. 404 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*.

[5] DzU nr 229, poz. 1498. Ustawa weszła w życie w dniu 21 grudnia 2010 roku, jednakże z treści art. 2 wynikało, że wprowadzone nią przepisy mają zastosowanie do dochodów budżetów powiatów i budżetów gmin uzyskanych od dnia 1 stycznia 2010 roku.

– „Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc *de minimis* jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej" (ust. 6).

Ustawa dopuściła możliwość finansowania ochrony środowiska również w formie dotacji, określając jednocześnie, iż jest to dotacja celowa w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*[6]. Decyzja co do sposobu finansowania zadań (wyłącznie bezpośrednio z własnego budżetu czy też również w formie dotacji) należy do danej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ustawa nie nakłada na gminy i powiaty obowiązku dotowania zadań, a jedynie stwarza taką możliwość.

Zakres przedmiotowy finansowania poprzez udzielanie dotacji ograniczony jest do zadań wymienionych w art. 403 ust. 1 (w odniesieniu do powiatu) i ust. 2 (w odniesieniu do gminy). Zatem tylko te zadania mogą być finansowane (dofinansowane) w formie dotacji. Analiza przepisu art. 403 ust. 4 ustawy, w powiązaniu z przepisami art. 403 ust. 1 i 2 i odpowiednimi przepisami art. 400a ust. 1 ustawy, nakazuje jednak rozważyć, czy rzeczywiście wszystkie zadania gminy i powiatu, o których mowa w tych przepisach, mogą być finansowane (dofinansowywane) poprzez udzielanie dotacji.

Przepis art. 403 ust. 4 wyraźnie stanowi, że dotacja celowa może być udzielona na finansowanie lub dofinansowanie **kosztów inwestycji**. Oznacza to, że finansowanie lub dofinansowanie w formie dotacji celowej może dotyczyć tylko realizacji przez podmioty wymienione w punktach 1 i 2 ust. 4 zadań inwestycyjnych. Niektóre spośród zadań określonych w art. 400a, do których odsyłają przepisy art. 403 ust. 1 i 2 ustawy, wskazują, że zasadniczo nie będą one dotyczyły inwestycji (np. prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy – art. 400a ust. 1 pkt 18; profilaktyka zdrowotna dzieci zamieszkałych na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska – art. 400a ust. 1 pkt 31; edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – art. 400a ust. 1 pkt 32). Oznacza to, że nie wszystkie zadania, o których mowa w przepisach art. 403 ust. 1 i 2, będą mogły być finansowane w formie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a tylko te, które ściśle dotyczą inwestycji.

Ustawa wymienia dwie grupy podmiotów, które mogą otrzymywać dotacje:
1. podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i
2. jednostki sektora finansów publicznych.

Katalog podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych jest otwarty, o czym świadczy użycie zwrotu „w szczególności", oznaczającego w języku prawnym, że podmioty określone pod literami a–d są wymienione jedynie przykładowo. Wypływa z tego wniosek, że ustawa pozwala na udzielanie dotacji wszelkim podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, a nie tylko wymienionym wprost osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym i przedsiębiorcom.

[6] DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Natomiast krąg podmiotów będących jednostkami sektora finansów publicznych jest ograniczony do gminnych i powiatowych osób prawnych, przy czym ze sformułowania art. 403 ust. 4 pkt 2 nie należy raczej wnioskować, że z budżetu gminy mogą być udzielane dotacje wyłącznie gminnym osobom prawnym, a z budżetu powiatu – tylko powiatowym osobom prawnym. Nie można więc wykluczyć, że z budżetu powiatu udzielona zostanie dotacja gminnej osobie prawnej, a z budżetu gminy – powiatowej osobie prawnej.

Stosownie do treści przepisu art. 403 ust. 5 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Zatem, aby możliwe było przeprowadzenie procedury związanej z udzieleniem dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, konieczne jest wejście w życie uchwały, podjętej przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*. Nie oznacza to, że podjęcie takiej uchwały jest obligatoryjne – jeżeli dana jednostka samorządu terytorialnego zadecyduje, że zadania, o których mowa w przepisach art. 403 ust. 1 (lub ust. 2), realizowane będą bezpośrednio z budżetu, bez wykorzystania dotacji, to uchwały nie podejmie.

Ustawa – *Prawo ochrony środowiska* określa obowiązkowe elementy uchwały podejmowanej w oparciu o przepis art. 403 ust. 5. Są to:

1. zasady udzielania dotacji celowej, przy czym jako jeden z ich elementów wskazano przykładowo konieczność określania kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
2. tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz
3. sposób rozliczania dotacji.

Wszystkie wskazane elementy muszą być uregulowane w uchwale. Podkreślić należy, że ustawa nie daje radzie gminy (radzie powiatu) kompetencji do regulowania w uchwałach podejmowanych na podstawie wskazanego przepisu kwestii innych niż wymienione.

Praktyka pokazuje, że wiele uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin i powiatów nie jest prawidłowych. Wśród nieprawidłowości wymienić można: niekompletność regulacji, sprzeczność regulacji z obowiązującymi przepisami prawa oraz przekroczenie granic ustawowego upoważnienia.

Uchwały niekompletne nie zawierały wszystkich wymaganych przez prawo elementów. Szczególnie odnosi się to do niezamieszczania kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, co jest jednym z elementów zasad udzielania dotacji. Takie kryteria powinny znaleźć się w każdej uchwale podjętej na podstawie omawianego przepisu.

Niezgodność zapisów zawartych w uchwałach z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa często związana jest z przekroczeniem zakresu upoważnienia do regulowania określonych zagadnień w uchwale, mającej charakter aktu prawa miejscowego.

Wiele nieprawidłowości związanych jest z zamieszczaniem w uchwałach postanowień dotyczących zwrotu niewykorzystanych dotacji, dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Kwestie te regulują przepisy rangi ustawowej, zwarte w art.

251 i w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*[7]. Już samo powielenie tych przepisów w uchwale jest błędne, gdyż ustawa – *Prawo ochrony środowiska* nie daje organowi stanowiącemu gminy (powiatu) kompetencji do określania zasad zwrotu dotacji. Tak więc nawet w sytuacji, gdy zawarte w uchwałach postanowienia dokładnie odpowiadają przepisom art. 251 i 252 ustawy *o finansach publicznych*, są one nieprawidłowe, z uwagi na brak kompetencji organów stanowiących do określania zasad zwrotu dotacji oraz zawarcie tych regulacji w akcie prawnym powszechnie obowiązującym wyższego rzędu (ustawie). Podkreślić należy, że stosownie do § 137 „Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"*[8], w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten, odnoszący się wprost do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, z mocy § 143 „Zasad techniki prawodawczej".

Nierzadko zdarza się, że uchwały, podejmowane na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, regulują zagadnienia zwrotu dotacji w sposób odmienny, niż czyni to we wskazanych przepisach ustawa *o finansach publicznych* (inne terminy zwrotu dotacji, odmienne zasady naliczania odsetek, inny rodzaj odsetek – odsetki ustawowe zamiast odsetek jak od zaległości podatkowych). Rada gminy (powiatu) nie posiada kompetencji do wprowadzania regulacji odmiennych od wynikających z powszechnie obowiązujących przepisach prawa wyższej rangi.

Zagadnienia dotyczące zasad zwrotu dotacji nie powinny być przedmiotem regulacji w uchwałach podejmowanych w oparciu o przepis art. 403 ust. 5 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*.

W wielu uchwałach pojawia się wymóg stosowania przez każdy podmiot otrzymujący dotację (w tym podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych) przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – *Prawo zamówień publicznych*[9]. Tak ogólnie sformułowany wymóg nie ma umocowania ustawowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do nakładania obowiązku stosowania ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.

Zakres podmiotowy ustawy – *Prawo zamówień publicznych* określają przepisy art. 3 ust. 1. Wynika z niego, że ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez:

1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
2) inne, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
3) inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

[7] DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
[8] DzU nr 100, poz. 908.
[9] J.t.: DzU 2010 nr 113, poz. 759 z późn. zm.

a) finansują je w ponad 50% lub
b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;

3a) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3;

4) inne niż określone w pkt 1–3a podmioty, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności, o której mowa w art. 132, a działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych albo jeżeli podmioty, o których mowa w pkt 1–3a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności:
a) finansują je w ponad 50% lub
b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
c) posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub
d) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
e) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego;

5) inne niż określone w pkt 1 i 2 podmioty, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:
a) ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1–3a,
b) wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
c) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi;

(…)

7) podmioty, z którymi zawarto umowę koncesji na roboty budowlane na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku *o koncesji na roboty budowlane lub usługi* (DzU nr 19, poz. 101, nr 157, poz. 1241 i nr 223, poz. 1778 oraz z 2010 roku nr 106, poz. 675) w zakresie, w jakim udzielają zamówienia w celu jej wykonania.

Spośród wskazanych przepisów rozważenia w interesującym z punktu widzenia niniejszych wywodów kontekście wymaga punkt 5 art. 3. Jednakże, z uwagi na konieczność łącznego spełnienia wszystkich przesłanek wymienionych pod literami a–c (wysokość dofinansowania ze środków publicznych, wartość zamówienia, przedmiot zamówienia), podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych zasadniczo nie będą zobligowane do stosowania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.

Nieporozumienie związane z nakładaniem obowiązku stosowania ustawy – *Prawo zamówień publicznych* bierze się zapewne z mechanicznego powielania

zapisów art. 254 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z nim, w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady wykonywania budżetu: zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych (…). Należy zwrócić uwagę, że przepis ten dotyczy **zlecania zadań**, a w przypadku finansowania (dofinansowywania) zadań z zakresu ochrony środowiska w formie dotacji, jednostka samorządu terytorialnego nie zleca żadnych zadań podmiotom, którym udziela dotacji.

Gmina (powiat) nie jest uprawniona do ogólnego nałożenia na wszelkie podmioty otrzymujące dotacje obowiązku stosowania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych*. Ma jednak prawo nałożyć obowiązek stosowania niektórych zasad określonych przepisami tej ustawy, a mianowicie: zasady równego traktowania, zasady uczciwej konkurencji i zasady przejrzystości. Podstawę do tego daje przepis art. 3 ust. 3 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, w myśl którego podmioty, o których mowa w ust. 1 (a więc m.in. jednostki sektora finansów publicznych), przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Możliwość dotyczy wyłącznie zastosowania niektórych zasad określonych przepisami ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, a nie samej ustawy.

W uchwałach, podejmowanych na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, pojawiają się niekiedy zapisy dotyczące odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń w związku z ubieganiem się o przyznanie dotacji (zamieszczane w treści uchwały albo w załącznikach zawierających wzory formularzy składanych przy ubieganiu się o dotację). Są one formułowane w różny sposób – od uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia po zobligowanie składającego wniosek do złożenia oświadczenia, że znane mu są przepisy art. 233 *Kodeksu karnego* o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Niezależnie od sposobu ich sformułowania, zapisy dotyczące odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia nie znajdują podstaw prawnych.

Przepis art. 233 § 1 *Kodeksu karnego* stanowi: „Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". Przepis ten „stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej" (art. 233 § 6 *Kodeksu karnego*). Wynika stąd m.in., że odpowiedzialność karna za składanie fałszywych oświadczeń dotyczy oświadczeń mających służyć jako dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu **prowadzonym na podstawie ustawy**. Postępowanie dotyczące udzielenia dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie jest oczywiście postępowaniem sądowym, ale nie jest także prowadzone na podstawie ustawy (podstawę prowadzenia tego postępowania stanowią przepisy zawarte w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, określające m.in. tryb postępowania o udzielenie dotacji). Ponadto, zgodnie z § 6 art. 233 *Kodeksu karnego*, możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej przewidywać musi **przepis ustawy**. Nie jest

wystarczające, by możliwość taką przewidywał przepis zawarty w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia nie oznacza braku odpowiedzialności karnej w ogóle.

Osoba, która na podstawie nieprawdziwych, złożonych przez siebie dokumentów, uzyskała dotację, odpowiada – w tym karnie – przy czym zakres tej odpowiedzialności może być różny w zależności od okoliczności konkretnej sprawy. Może to być np. odpowiedzialność z art. 82 § 1 *Kodeksu karnego skarbowego*[10].

[10] „Kto naraża finanse publiczne na uszczuplenie poprzez nienależną wypłatę, **pobranie** lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji, podlega karze grzywny do 240 stawek dziennych".

PIOTR ŚWIĄTEK

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* – wybrane zagadnienia

Z dniem 4 kwietnia 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*[1]. Wprowadzone przedmiotowym aktem prawnym regulacje w istotny sposób zmieniły obowiązujące dotąd rozwiązania w tym zakresie. Zasadniczym celem ustawy jest „tworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi i poprawa standardów funkcjonowania placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wsparcie rodziców w procesie wychowania dzieci. Proponowane rozwiązania mają również na celu umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej. Projektowane rozwiązania z jednej strony racjonalizują zasady tworzenia i funkcjonowania żłobków, z drugiej natomiast określają ramy i standardy tworzenia i działania alternatywnych instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3"[2].

W przedmiotowym opracowaniu przedstawiono najistotniejsze zagadnienia dotyczące form organizacyjno-prawnych, w których sprawowana jest opieka nad dziećmi w wieku do lat trzech, zadania gminy w zakresie nadzoru nad instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz zasady finansowania tej opieki.

Formy opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* określa w art. 2 następujące rodzaje form opieki nad dziećmi:

1. żłobek,
2. klub dziecięcy,
3. dzienny opiekun,
4. niania.

Opieka nad dziećmi może być zatem sprawowana w formach organizacyjnych (żłobek, klub dziecięcy) oraz pozaorganizacyjnych (dzienny opiekun, niania). W ramach sprawowanej opieki ustawodawca przewidział realizację trojakiej funkcji, tj. opiekuńczej, wychowawczej oraz edukacyjnej. Opieka nad dzieckiem w określonych ustawą formach sprawowana jest do zakończenia roku

[1] DzU nr 45, poz. 235 z późn. zm.
[2] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, s. 1.

szkolnego, w którym dziecko ukończy trzeci rok życia, a w sytuacji, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – czwarty rok życia.

Żłobki i kluby dziecięce

Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1 ustawy, żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić:

1. gminy,
2. osoby fizyczne,
3. osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia, natomiast opieka w klubie dziecięcym sprawowana jest nad dziećmi w wieku od ukończenia pierwszego roku życia.

Funkcjonujące dotychczas żłobki były zakładami opieki zdrowotnej, zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 1991 roku *o zakładach opieki zdrowotnej*[3]. Z dniem wejścia w życie ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, stały się żłobkami w rozumieniu tej ustawy. W związku z powyższym, żłobki mogą być prowadzone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*.

Ustawodawca umożliwił tworzenie i prowadzenie żłobków lub klubów dziecięcych przez gminy, co stanowi zadanie własne tych jednostek, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 roku *o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*[4]. Ponadto żłobki i kluby dziecięce mogą być prowadzone przez osoby fizyczne, osoby prawne (np. stowarzyszenia, fundacje, samorządy zawodowe, parafie) oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (np. spółki cywilne, osobowe spółki prawa handlowego).

Katalog podmiotów mogących tworzyć oraz prowadzić żłobki lub kluby dziecięce podlega ograniczeniu ze względu na treść art. 26 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*. W myśl wskazanego przepisu, prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku *o swobodzie działalności gospodarczej*[5], co oznacza, że jest ono działalnością gospodarczą, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. W konsekwencji nie mogą tworzyć i prowadzić żłobków lub klubów dziecięcych podmioty, które nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, np. partie polityczne[6].

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* określa, że gminy mogą tworzyć żłobki i kluby dziecięce wyłącznie w formie gminnych jednostek budżetowych. W konsekwencji przyjętego rozwiązania, do tego typu form opieki nad dziećmi mają zastosowanie w zakresie tworzenia, łączenia i likwidacji przepisy

[3] DzU 2007 nr 14, poz. 89 z późn. zm.
[4] DzU nr 34, poz. 198 z późn. zm.
[5] DzU 2010 nr 220, poz. 1447 z późn. zm.
[6] Art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku *o partiach politycznych* (DzU 2011 nr 155, poz. 924).

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*[7] oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*[8]. W celu utworzenia np. gminnego żłobka koniecznym jest zatem podjęcie przez radę gminy uchwały o jego utworzeniu w formie jednostki budżetowej, nadanie tej jednostce statutu oraz określenie mienia przekazanego utworzonej jednostce w zarząd.

Wszystkie podmioty uprawnione do tworzenia i prowadzenia żłobków lub klubów dziecięcych mogą ze względów organizacyjnych połączyć je w zespół oraz określić zasady działania takich zespołów. Utworzone przez gminy zespoły żłobków lub klubów dziecięcych działają w formie gminnych jednostek budżetowych. Dyrektorem zespołu żłobków lub zespołu klubów dziecięcych może być osoba, mająca co najmniej roczne doświadczenie w kierowaniu żłobkiem lub klubem.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. Statut nadaje podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy. Mając na względzie art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych*, w odniesieniu do gmin podmiotem tym jest rada gminy. Statut powinien w szczególności określać nazwę i miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego, cele i zadania oraz sposób ich realizacji, warunki przyjmowania dzieci oraz zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie.

Pracami żłobka kieruje dyrektor, natomiast pracami klubu dziecięcego – osoba kierująca pracą klubu dziecięcego. Organizację wewnętrzną żłobka określa w formie regulaminu organizacyjnego dyrektor, natomiast klubu dziecięcego – osoba kierująca pracą klubu. W regulaminie w szczególności ustala się godziny pracy żłobka lub klubu dziecięcego. W żłobku zapewnia się opiekę względem każdego dziecka w wymiarze do 10 godzin, natomiast w klubie dziecięcym w wymiarze do 5 godzin. Wymiar czasu opieki nad dzieckiem w żłobku może być w szczególnie uzasadnionych przypadkach przedłużony na wniosek rodzica powyżej normy 10 godzin, co wiąże się z poniesieniem dodatkowej opłaty.

W każdym żłobku zapewnia się przebywającym w nim dzieciom wyżywienie. Takiego wymogu nie wprowadzono w odniesieniu do klubów dziecięcych. Ustawodawca określił natomiast, że rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym. Z powyższego zapisu wynika, że w klubie dziecięcym można prowadzić wyżywienie dzieci, a rozstrzygnięcie w tym zakresie powinien zawierać statut.

Rejestr żłobków i klubów dziecięcych

Prowadzenie żłobka i klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*. Wszystkie podmioty zamierzające prowadzić żłobek lub klub dziecięcy są zobowiązane do dokonania wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Rejestr prowadzony jest przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego. Rejestr jest jawny i podlega

[7] DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
[8] DzU nr 241, poz. 1616.

publikacji w „Biuletynie Informacji Publicznej". Wpisu dokonuje się na podstawie wniosku, którego zakres określa art. 28 ust. 1 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta, przed dokonaniem wpisu do rejestru podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, jest zobowiązany do przeprowadzenia wizytacji lokalu w celu ustalenia, czy zapewnione są bezpieczne i higieniczne warunki wychowania i opieki nad dziećmi. Fakt wpisu do rejestru wójt, burmistrz, prezydent miasta potwierdza poprzez wydanie zaświadczenia o jego dokonaniu. Szczegółowy zakres danych ujętych w zaświadczeniu określa art. 20 ust. 2 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*.

Tylko w przypadku, gdy podmiot nie spełnia warunków wymaganych do utworzenia i prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego, albo gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem, wójt, burmistrz, prezydent miasta może odmówić dokonania wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

Wpis do rejestru podlega opłacie, która stanowi w całości dochód własny gminy. Wysokość opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały. Ustawodawca określił górną granicę wysokości przedmiotowej opłaty, wskazując, że nie może ona być wyższa niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 października 2010 roku *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 roku*[9], kwota minimalnego wynagrodzenia wynosi 1386 zł, zatem ustalona przez radę opłata nie może przekraczać 693 zł. Ustawodawca zwolnił tylko gminy z wnoszenia przedmiotowej opłaty. Przepisy ustawy nie zawierają natomiast żadnej delegacji dla organu stanowiącego gminy do wprowadzania zwolnień z opłaty lub różnicowania jej wysokości. Opłacie podlega jedynie wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, natomiast nie pobiera się opłaty w związku ze zmianą wpisu w rejestrze lub wykreśleniem podmiotu z rejestru.

Dzienny opiekun

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* ustanawia definicję dziennego opiekuna, wskazując, że jest to osoba fizyczna zatrudniona przez gminę na podstawie umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z przepisami *Kodeksu cywilnego*, stosuje się przepisy o zleceniu. Jest to zatem umowa, w której dzienny opiekun zobowiązuje się do samodzielnego wykonywania określonych usług na rzecz gminy. Stronami umowy są gmina – reprezentowana przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz osoba fizyczna. Dziennym opiekunem nie może być zatem osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Wymagania dotyczące kwalifikacji dziennego opiekuna ustalono w art. 39 ust. 1 ustawy.

Szczegółowy zakres umowy określa art. 36 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym powinna ona określać strony, cel i przedmiot, czas i miejsce sprawowania opieki, liczbę dzieci powierzonych opiece, obowiązki dziennego opiekuna, wysokość wynagrodzenia oraz sposób i termin jego wypłaty, czas, na jaki umowa

[9] DzU nr 194, poz. 1288.

została zawarta, warunki i sposób zmiany, a także rozwiązania umowy. Należy zwrócić uwagę, że maksymalną wysokość wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasady jego ustalania określa w drodze uchwały rada gminy. W umowie należy zatem skonkretyzować wysokość wynagrodzenia z uwzględnieniem postanowień uchwały podjętej przez radę gminy. Do umowy pomiędzy gminą a osobą świadczącą usługi dziennego opiekuna mają zastosowanie przepisy o zleceniu, określone w art. 734 i następnych ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny*[10]. W szczególności jako mogący mieć zastosowanie w umowie z dziennym opiekunem można wskazać przepis art. 751, określający terminy przedawnienia wskazanych w nim roszczeń, lub art. 738, umożliwiający powierzenie wykonywania zlecenia osobie trzeciej.

Wybór dziennego opiekuna odbywa się w drodze otwartego konkursu ofert, przeprowadzanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*[11]. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, w celu wyłonienia osoby dziennego opiekuna, ma obowiązek zastosowania procedury konkursowej przewidzianej w powołanej ustawie. Do wyboru dziennego opiekuna będą więc miały zastosowanie przepisy dotyczące ogłoszenia otwartego konkursu ofert i jego publikacji, terminów do składania ofert, powołania komisji konkursowej, treści złożonej oferty i kryteriów jej oceny oraz ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert. W wyniku przeprowadzonego konkursu zawarta zostaje umowa o świadczenie usług przez dziennego opiekuna, której treść określają przepisy ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*.

Osoba będąca dziennym opiekunem sprawuje opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia. Ustawodawca określił, że dzienny opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci, a w przypadku, gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki – maksymalnie nad trojgiem dzieci.

Dzienny opiekun podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy sprawowaniu opieki. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia dziennego opiekuna oraz opłacania i finansowania składki na to ubezpieczenie spoczywa na wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta. Przedmiotowe wydatki są pokrywane z budżetu gminy. Zawarcie umowy ubezpieczenia następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku – *Prawo zamówień publicznych*[12]. Podstawą ustalenia wartości dla każdego zamówienia publicznego jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, które powinno zostać ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. W przypadku zamówienia na usługę ubezpieczenia za szkody wyrządzone przy sprawowaniu opieki przez dziennego opiekuna będzie to szacunkowa łączna wysokość składek, jakie w danym okresie zostaną odprowadzone przez zamawiającego, tj. gminę. W przypadku zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro, jednostka finansów publicznych, którą jest również gmina, powinna dokonać wyboru wykonawcy (ubezpieczycie-

[10] DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.
[11] DzU 2010 nr 234, poz. 1536 z późn. zm.
[12] DzU 2010 nr 113, poz. 759 z późn. zm.

la) z uwzględnieniem treści art. 44 ustawy *o finansach publicznych*, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Dzienny opiekun sprawuje opiekę w lokalu, do którego posiada tytuł prawny. Ten tytuł prawny do lokalu może wynikać np. z prawa własności, umowy najmu bądź użyczenia. Ustawodawca wprowadził w art. 42 ust. 2 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* rozwiązanie, zgodnie z którym gmina może udostępnić lub wyposażyć lokal w celu sprawowania opieki przez dziennego opiekuna. Udostępnienie lokalu powinno nastąpić na podstawie umowy np. najmu lokalu. Wyposażenie lokalu, do którego tytuł prawny posiada opiekun, odbywać się powinno poprzez zakup niezbędnego wyposażenia przez gminę oraz przekazania go do użytkowania dziennemu opiekunowi na podstawie umowy określającej zasady korzystania z udostępnionego wyposażenia.

Rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci u dziennego opiekuna. Ponieważ z treści ustawy nie wynika obowiązek zapewnienia wyżywienia przez dziennego opiekuna, to kwestia ta powinna zostać określona w treści umowy pomiędzy gminą a dziennym opiekunem.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzi wykaz dziennych opiekunów, z którymi zawarł umowę. Wykaz jest jawny i podlega ogłoszeniu w „Biuletynie Informacji Publicznej".

Nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami

Gminy, obok obowiązków związanych z tworzeniem i prowadzeniem żłobków lub klubów dziecięcych oraz sprawowaniem opieki przez dziennych opiekunów, zostały uprawnione do sprawowania nadzoru nad tymi formami opieki. Nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami sprawuje wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna. Nadzór sprawowany jest w zakresie warunków i jakości sprawowanej opieki. Pojęcie warunków sprawowanej opieki należy odnieść do warunków lokalowych, w jakich sprawowana jest opieka oraz do kwalifikacji osób sprawujących opiekę. Natomiast jakość sprawowanej opieki należy rozumieć jako poziom usług świadczonych w żłobkach lub klubach dziecięcych oraz przez dziennego opiekuna. Nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy.

Czynności nadzorczych dokonują osoby upoważnione przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Mogą to być pracownicy urzędu gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych, jak również inne osoby posiadające wiedzę i umiejętności przydatne do prowadzenia czynności nadzorczych. Upoważnienie konkretnej osoby powinno zostać udzielone w formie pisemnej. Osoby te są w szczególności uprawnione do wstępu na teren nieruchomości, obiektu lub lokalu w czasie pracy placówki lub sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, żądania złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów, danych lub innych nośników informacji mających związek z przedmiotem nadzoru, oraz do dostępu do dokumentacji pracowniczej osób zatrudnionych w żłobkach lub klubach dziecięcych.

Ustawodawca określił procedurę postępowania w przypadku niespełniania przez żłobek, klub dziecięcy lub dziennego opiekuna standardów dotyczących sprawowanej opieki. Organ sprawujący nadzór powinien wskazać stwierdzone nieprawidłowości oraz wyznaczyć termin do ich usunięcia. Podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy albo dzienny opiekun ma prawo do zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń organu sprawującego nadzór. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części, organ sprawujący nadzór sporządza stanowisko na piśmie i przekazuje je nadzorowanemu podmiotowi. W przypadku nieusunięcia w wyznaczonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości, wójt wykreśla żłobek lub klub dziecięcy z rejestru lub rozwiązuje umowę z dziennym opiekunem bez zachowania okresu wypowiedzenia. Skreślenie żłobka lub klubu dziecięcego z rejestru następuje w formie decyzji administracyjnej.

Niania

Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 1 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, niania jest to osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi na podstawie umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z przepisami *Kodeksu cywilnego*, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, zwanej dalej „umową uaktywniającą". Umowa uaktywniająca jest zawierana w formie pisemnej między nianią a rodzicami albo rodzicem samotnie wychowującym dziecko. Niania sprawuje opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia.

Finansowanie zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech

Pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym oraz opieka sprawowana nad dziećmi przez dziennego opiekuna są odpłatne. Wysokość przedmiotowej opłaty ustala rada gminy w formie uchwały. Organ stanowiący gminy określa również wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku powyżej 10 godzin oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka. W przypadku żłobków i klubów dziecięcych utworzonych przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, wysokość opłat określa podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy. Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* uprawnia radę gminy wyłącznie do określenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobkach, klubach dziecięcych lub u dziennego opiekuna. Odpłatność za wyżywienie w klubach dziecięcych lub u dziennego opiekuna może zostać wprowadzona, jeżeli podmioty te świadczą tego rodzaju usługę, gdyż ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* nie nakłada względem nich takiego obowiązku. Ponieważ rada gminy ustala maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, faktyczną wysokość opłaty ustala dyrektor żłobka lub osoba kierująca pracą klubu dziecięcego. W przypadku prowadzenia wyżywienia przez dziennego opiekuna, który może świadczyć taką usługę zgodnie z zawartą umową, wydaje się, że kwota opłaty za wyżywienie powinna zostać określona w umowie o zlecenie świadczeń dziennego opiekuna, gdyż jest to dokument całościowo

regulujący wzajemne relacje pomiędzy stronami, tj. gminą a osobą pełniącą funkcję dziennego opiekuna.

Ponoszone przez rodziców dziecka opłaty mają charakter cywilnoprawny, gdyż wynikają z cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego w zakresie korzystania z usług świadczonych przez żłobek, klub dziecięcy lub dziennego opiekuna. Zastosowanie ma więc w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczonych usług.

„Partycypacja rodziców dziecka w kosztach pobytu w żłobku powinna odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie. Stawka opłaty za świadczenia udzielane przez żłobek powinna uwzględniać istniejące różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dzieci korzystają z usług żłobka, (…) chodzić tu będzie głównie o ilość godzin, jaką dane dziecko w nim przebywa”[13]. Wydaje się, że powyższe stanowisko ma również w pełni zastosowanie w odniesieniu do klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów.

Ustalone przez organ stanowiący gminy opłaty za świadczenia gminnych żłobków, klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów stanowią dochód budżetu gminy. Zgodnie z ustawą *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, utworzony przez gminę żłobek lub klub dziecięcy może działać wyłącznie w formie gminnej jednostki budżetowej. Do gospodarki finansowej tych podmiotów będą miały zastosowanie przepisy ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z art. 11 tej ustawy, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie opłaty pobrane przez te jednostki na podstawie ustawy są wpłacane na rachunek budżetu właściwej gminy i są one ewidencjonowane w planie finansowym jednostki budżetowej (żłobka lub klubu dziecięcego). Zgodnie z ustawą *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, można połączyć gminne kluby dziecięce i żłobki w zespół prowadzony w formie jednostki budżetowej. W tej sytuacji opłaty pobierane i odprowadzane są na rachunek budżetu gminy przez zespół oraz ewidencjonowane w planie finansowym zespołu. Jeżeli chodzi o opłaty pobierane w związku ze świadczeniami dziennego opiekuna (opłata za pobyt dziecka oraz ewentualna opłata za wyżywienie), są one wnoszone przez rodziców stosownie do art. 59 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* na rzecz gminy. Nie mogą być zatem przekazywane dziennemu opiekunowi i nie stanowią formy wynagrodzenia za świadczone usługi, gdyż za sprawowanie opieki przysługuje mu wynagrodzenie od gminy zgodnie z zawartą umową. Wpłaty za usługi dziennego opiekuna powinny być pobierane i przekazywane na rachunek budżetu gminy przez jednostkę budżetową, którą najczęściej będzie urząd gminy. W planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 249 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*, ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych. W planie finansowym tej jednostki znajdą się wydatki związane z wynagrodzeniem dziennego

[13] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego Nr NK-N.4131.403.2011.JKS z dnia 2 czerwca 2011 roku.

opiekuna i ubezpieczeniem od odpowiedzialności za szkody powstałe w związku ze sprawowaną opieką.

Dochody i wydatki z tytułu prowadzenia żłobka, klubu dziecięcego oraz świadczeń dziennego opiekuna powinny być ujmowane, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[14], w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej", rozdział 85305 „Żłobki". Jeżeli chodzi o kluby dziecięce oraz dziennych opiekunów, to dochody i wydatki związane z tymi formami opieki nad dziećmi do lat trzech powinny być ujmowane, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2011 roku *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[15], w rozdziałach odpowiednio: 85306 i 85307. Przedmiotowa podziałka klasyfikacji budżetowej ma zastosowanie po raz pierwszy do opracowania projektów uchwał budżetowych na 2012 rok. Natomiast ze względu na cywilnoprawny charakter opłat określonych w art. 58 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, dochody z tego tytułu powinny być ujmowane do § 083 „Wpływy z usług".

Rada gminy może określić w drodze uchwały warunki całkowitego lub częściowego zwolnienia od ponoszenia opłat. Zgodnie z delegacją ustawową, rada powinna określić warunki, których spełnienie umożliwia częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat. Organ stanowiący gminy nie może zatem całkowicie lub częściowo zwolnić z obowiązku ponoszenia opłat określonych w ustawie *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, bez wskazania warunków, od których zaistnienia uzależnione jest to zwolnienie – takich, jak przykładowo pobyt więcej niż jednego dziecka w żłobku, sytuacja materialna rodziców itp.

Stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym dotację celową z budżetu gminy. Z przywołanego przepisu wynika, że uprawnione do otrzymania dotacji z budżetu gminy są wszystkie podmioty uprawnione do tworzenia i prowadzenia żłobków i klubów dziecięcych, którymi są gminy, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Należy jednak zauważyć, że przyjęcie takiej interpretacji stanowiłoby podstawę do udzielania dotacji żłobkom lub klubom dziecięcym utworzonym przez gminę, które to podmioty działają w formie jednostek budżetowych. Jednostki budżetowe odprowadzają pobrane dochody do budżetu gminy, a wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu. W konsekwencji gmina, przyznając dotację własnemu żłobkowi lub klubowi dziecięcemu, dotowałaby „samą siebie". Należy więc uznać, że dotacja może być przyznana z budżetu innym niż gmina podmiotom prowadzącym żłobek lub klub dziecięcy.

Ustawodawca rozstrzygnął, że z budżetu może być przyznana dotacja celowa, która służy dofinansowaniu określonego zadania publicznego dotyczącego sprawowania opieki nad dziećmi w żłobku lub klubie dziecięcym. Dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką, co oznacza, że może być przeznaczona na wydatki bieżące związane ze sprawowaniem opieki. Określona

[14] DzU nr 38, poz. 207 z późn. zm.
[15] DzU nr 185, poz. 1098.

w przywołanym przepisie dotacja ma charakter fakultatywny, zatem gminy mogą, ale nie muszą planować w budżetach wydatków na dofinansowanie opieki nad dziećmi w żłobkach lub klubach dziecięcych. W myśl ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, dotacja może zostać przyznana wyłącznie podmiotom prowadzącym żłobki lub kluby dziecięce, co wyklucza przyznanie dotacji dziennym opiekunom.

Zgodnie z ust. 2 przywołanego art. 60 ustawy, wysokość i zasady ustalania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, określa rada gminy w drodze uchwały. Uprawnienie organu stanowiącego dotyczy więc wyłącznie określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej. Brak jest zatem podstaw do wprowadzania w treści uchwały postanowień określających zasady rozliczania udzielonej dotacji, kontroli wykorzystania przyznanego dofinansowania, jak również kontroli uczęszczania dzieci do placówki[16]. Tego rodzaju zapisy wykraczają bowiem poza delegację ustawową dla organu stanowiącego gminy. Rada gminy w podjętej uchwale powinna określić wysokość dotacji poprzez wskazanie konkretnej kwoty dofinansowania na każde dziecko objęte opieką, procentowe odniesienie się do przyjętego wskaźnika (np. minimalne wynagrodzenie za pracę) bądź w inny sposób. Zapis uchwały powinien być jednak tak skonstruowany, by umożliwiał precyzyjne wyliczenie dofinansowania dla żłobka lub klubu dziecięcego. Ze względu na fakultatywny charakter przedmiotowej dotacji rada gminy może zróżnicować wysokość dofinansowania w zależności od czasu opieki nad dziećmi w żłobku lub klubie dziecięcym.

Organ stanowiący gminy, określając zasady ustalania dotacji, czyli pewne normy postępowania w sprawie przyznania dotacji, może w szczególności wskazać dane, jakie zawiera wniosek o przyznanie dotacji, termin składania wniosków, terminy przekazywania dotacji podmiotom prowadzącym żłobek lub klub dziecięcy. Ponieważ dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, zatem brak jest podstaw do wprowadzania postanowień ograniczających uzyskanie przez uprawnione podmioty dotacji na świadczoną przez nie opiekę ze względu na to, czy rodzice/opiekunowie prawni dziecka są osobami pracującymi, czy też niepracującymi[17]. Organ stanowiący może natomiast w podjętej uchwale uzależnić przyznanie kolejnej transzy dotacji od podania liczby dzieci uczęszczających do placówki.

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* nie zawiera żadnych regulacji w zakresie partycypacji w kosztach sprawowanej opieki w żłobkach lub klubach dziecięcych przez gminy, z terenu których dzieci uczęszczają do żłobka lub klubu dziecięcego położonego na obszarze innej gminy. Należy zatem

[16] Takie stanowisko zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w uchwale Nr 19/61/2011 z dnia 3 sierpnia 2011 roku.

[17] Stanowisko takie zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w uchwale Nr 19/60/2011 z dnia 3 sierpnia 2011 roku, stwierdzając nieważność zapisów § 3 pkt 2 uchwały Nr XII/173/11 Rady Miasta Opola z dnia 7 lipca 2011 roku, w której ograniczono prawo do uzyskania dotacji w stosunku do tych dzieci, których rodzice/opiekunowie prawni nie są osobami pracującymi w rozumieniu *Kodeksu pracy* lub świadczącymi pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej lub prowadzącymi działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*. W ocenie Kolegium, „celem wprowadzonej aktem prawa miejscowego regulacji (…) jest dofinansowanie sprawowanej przez uprawnione podmioty opieki. Postanowienia (…), uzależniające możliwość otrzymania przez podmioty dotacji na opiekę od wskazanych w uchwale kryteriów niezwiązanych z określeniem wysokości i zasad ustalania dotacji w sposób istotny naruszają art. 60 ustawy *o opiece nad dziećmi do lat 3*".

stwierdzić, że gminy nie mają takiego obowiązku. Ewentualne dofinansowanie kosztów pobytu dziecka z terenu innej gminy w żłobku lub klubie dziecięcym może nastąpić na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym*[18]. Z brzmienia wskazanego przepisu wynika bowiem, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

Uchwała, podjęta na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, gdyż zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, są one skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązują na terenie całej gminy.

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* umożliwia – zgodnie z art. 61 ust. 1 – zlecanie przez gminę zadania w zakresie opieki sprawowanej w formie żłobka, klubu dziecięcego lub przez dziennego opiekuna. Do wyłaniania podmiotów mających organizować opiekę, o której mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Przywołany przepis dopuszcza możliwość zlecenia zadania publicznego gminy, jakim jest organizacja opieki nad dziećmi do lat trzech w formie żłobka, klubu dziecięcego lub przez dziennego opiekuna. Ustawa określa, że do wyłaniania podmiotów mających organizować opiekę we wskazanych w niej formach mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Oznacza to, że do wyboru podmiotu sprawującego opiekę będą miały zastosowanie przepisy ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* dotyczące otwartego konkursu ofert. Powyższe przepisy należy oczywiście stosować z uwzględnieniem modyfikacji wynikających z ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*. Do wyłaniania tych podmiotów będą miały zatem zastosowanie przepisy dotyczące ogłoszenia otwartego konkursu ofert i jego publikacji, terminów składania ofert, powołania komisji konkursowej, treści złożonej oferty i kryteriów jej oceny oraz ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert. Ponieważ przepisy ustawy *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* należy stosować do wyboru podmiotów realizujących zadania w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, brak jest zatem podstaw do stosowania przepisów dotyczących kontroli i oceny realizacji zadania oraz opracowania sprawozdania z wykonania zadania.

Zlecenie do realizacji zadania oraz przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy gminą a podmiotem wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert. Ponieważ przepisy ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, treść zawartej umowy powinna odpowiadać regulacjom zawartym w art. 250 ustawy *o finansach publicznych*: „Do elementów koniecznych umowy dotacyjnej należą: opis dotacji, polegający na precyzyjnym określeniu wysokości dotacji, celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację środki dotacji są przekazywane; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym, że termin ten nie

[18] DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ustawy *o finansach publicznych*"[19].

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* przewiduje w art. 63 możliwość otrzymania przez gminy dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania. Natomiast w sytuacji, gdy opieką w formach określonych w ustawie objęte są dzieci niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki, wysokość dotacji z budżetu państwa nie może być większa niż 70% kosztów realizacji zadania. Przepis ten wprowadza zatem wyłącznie możliwość udzielania dotacji z budżetu państwa w celu dofinansowania zadania własnego gmin. Należy przypuszczać, że brak środków z budżetu państwa na dofinansowanie zadań wynikających z ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* stanowił będzie istotne ograniczenie w ich realizacji przez gminy.

Podsumowanie

Ustawa *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* stanowi kompleksowe rozwiązanie zagadnień będących przedmiotem jej regulacji. Pozytywnie należy ocenić dążenie ustawodawcy do usystematyzowania rozwiązań w zakresie opieki w jednym akcie prawnym oraz stworzenie nowych form realizacji opieki nad dziećmi. Należy jednak zauważyć, że możliwość funkcjonowania różnorodnych form organizacyjnych uzależniona jest od środków finansowych, jakie mogą być przeznaczone przez gminy na ten cel. Brak zapewnienia stałego źródła dofinansowania gmin w znaczący sposób może bowiem ograniczyć efekty wprowadzonych rozwiązań.

[19] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX Polski Serwer Prawa.

JANUSZ MULARZ

Partnerstwo publiczno-prywatne w budżecie jednostki samorządu terytorialnego

Istota partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)

Partnerstwo publiczno-prywatne (ang. *Public-Private Partnership* – w skrócie PPP) to sposób finansowania inwestycji sektora publicznego (państwowego i samorządowego), charakteryzujący się względnie długim trwaniem umowy między sektorem publicznym i prywatnym (światem biznesu), której celem jest zapewnienie finansowania, budowy, zarządzania i utrzymywania obiektów infrastruktury lub świadczonej usługi. Powodami przyjęcia przez stronę samorządową realizacji zadań własnych w modelu PPP będą w szczególności: trudności z pozyskaniem finansowania, konieczność podniesienia efektywności w zarządzaniu własnymi środkami, duża skala projektu, powodująca konieczność pozyskania dodatkowych środków, jak również złożoność projektu i związany z tym brak *know-how* po stronie publicznej. Zazwyczaj przedsięwzięcia PPP pozwalają na uniknięcie ponoszenia przez sektor samorządowy znaczących początkowych nakładów inwestycyjnych. Dla partnera prywatnego współpraca w tym modelu stanowi formę prowadzenia działalności gospodarczej, której nieodzownym elementem będzie dążenie do uzyskania odpowiedniej stopy zysku z zaangażowanego w przedsięwzięcie kapitału.

Wydaje się, że przy przystąpieniu do realizacji przedsięwzięcia jednostka samorządu terytorialnego powinna, pomimo braku obecnie ustawowego obowiązku, przeprowadzić analizę efektywności przedsięwzięcia w modelu PPP, mając też na uwadze przepis art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* (DzU 2009 nr 157, poz. 1240), który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wynik analiz powinien dać odpowiedź na zasadnicze pytanie, czy rezultatem będzie osiągnięcie wskaźnika *Value for Money*, to jest wyższego stosunku zapłaconej ceny do jakości, aniżeli w modelu tradycyjnym zamówień publicznych. Brak osiągnięcia tego wskaźnika będzie przemawiał za wybraniem tradycyjnej formuły zamówień publicznych.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku *o partnerstwie publiczno-prywatnym* (DzU 2009 nr 19, poz. 100 z późn. zm.) określa przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego jako wspólną realizację przedsięwzięcia, opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Partner pry-

watny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz do poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację, natomiast podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. W związku z tym, realizacja przedsięwzięcia odpowiadająca tej definicji ustawowej partnerstwa publiczno-prywatnego zawsze będzie podlegać regulacji tej ustawy. Posługiwanie się definicją ustawową partnerstwa publiczno-prywatnego ma zasadnicze znaczenie również dla prawidłowości realizacji obowiązków sprawozdawczych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w odniesieniu do przedmiotu partnerstwa, statusu prawnego partnera prywatnego oraz podziału ryzyka między partnerem publicznym i prywatnym.

Zgodnie z ustawą, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest jedno lub więcej następujących działań: budowa lub remont obiektu budowlanego; świadczenie usług; wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność; inne świadczenie połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Po stronie publicznej podmiotami partnerstwa publiczno-prywatnego będą przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy *o finansach publicznych*, gdyż posiadają one cechy wspólne, to jest wykonują zadania publiczne i w związku z tym są finansowane ze środków publicznych, jak również spółki komunalne ustanowione do zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jak również związki tych podmiotów.

Po stronie prywatnej partnerem będzie przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek, który ponosić ma w związku z tym ryzyko gospodarcze wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej. Podmiotem prywatnym będzie też przedsiębiorca zagraniczny, to jest osoba zagraniczna (osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna z siedzibą za granicą, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną posiadająca zdolność prawną, z siedzibą za granicą) wykonującą działalność gospodarczą za granicą.

Z definicji partnera prywatnego, zawartej w obecnie obowiązującej ustawie *o partnerstwie publiczno-prywatnym*, wykluczone zostały organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje) oraz kościoły, które co do zasady nie mają statusu przedsiębiorcy. Wyłączenie to nie zostało jednakże uwzględnione w aktualnie obowiązującym wzorze sprawozdania Rb-Z-PPP, co wprowadzać może jednostki samorządu terytorialnego w błąd w zakresie wykazywania zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przepisy ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* mają charakter ramowy, bowiem partnerom nie narzuca się modelu prowadzenia współpracy ani przedmiotu partnerstwa, jak również nie ogranicza się szczegółowego zakresu i treści umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Strony partnerstwa posiadają zatem szeroki zakres kompetencji przy ustalania treści stosunku zobowiązaniowego. Z jednej strony jest to niewątpliwie zachęta dla partnerów do nawiązywania tej międzysektorowej współpracy, z drugiej strony, zobowiązania z tytułu umów

partnerstwa publiczno-prywatnego mogą w określonych okolicznościach negatywnie wpłynąć na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Wydatki z tytułu PPP w budżecie jednostki samorządu terytorialnego

W budżecie jednostki samorządu terytorialnego w związku z umową o partnerstwie publiczno-prywatnym należy planować przede wszystkim wydatki związane z wniesieniem wkładu własnego przez partnera publicznego oraz wynagrodzenia dla partnera prywatnego. W wydatkach należy też planować koszty związane z przygotowaniem projektu PPP, koszty doradcy oraz menedżera projektu.

Wkład własny będzie przesądzał o partnerskim charakterze współpracy. Wkładem własnym podmiotu publicznego będzie świadczenie, polegające głównie na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego. Podmiot publiczny w ramach wkładu własnego będzie mógł uczestniczyć w wydatkach na realizację przedsięwzięcia. O ile ustawodawca dopuszcza, by partner prywatny w ramach wkładu własnego pokrył w całości koszty przedsięwzięcia, o tyle podmiot publiczny nie będzie mógł swoim wkładem sfinansować całości wydatków. Podmiot publiczny posiada możliwości pokrycia większości globalnych kosztów przedsięwzięcia. Podmiot publiczny często wnosił będzie wkład własny w formie dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego. Przynajmniej część kosztów (inwestycyjnych lub eksploatacyjnych) powinien pokryć jednak partner prywatny. Wkładem własnym podmiotu publicznego będzie także wniesienie składnika majątkowego. W praktyce, podmiot publiczny może wnieść nieruchomość, na której będzie realizowana inwestycja, przedsiębiorstwo, konkretną infrastrukturę i urządzenia lub prawa majątkowe (licencje, koncesje). Wniesiony składnik majątkowy może służyć do realizacji przedsięwzięcia bezpośrednio lub pośrednio. Wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Zatem w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy mogą być planowane wydatki zarówno na nabycie składnika majątkowego będącego następnie przedmiotem wkładu własnego, jak również wydatki bieżące związane z dopłatami do części kosztów świadczonych przez partnera prywatnego.

Drugą grupę wydatków budżetowych stanowić będzie koszt wynagrodzenia dla partnera prywatnego, które wyraźnie powinno wynikać z zawartej umowy. Sposób wynagradzania partnera prywatnego ma zasadniczy wpływ na wybór procedury wyłaniania partnera prywatnego. Wynagrodzenie partnera prywatnego powinno być świadczeniem ekwiwalentnym do jego wkładu w realizację przedsięwzięcia, a zatem wyższemu zaangażowaniu odpowiadać powinna wyższa stopa zwrotu inwestycji. Ustawa *o partnerstwie publiczno-prywatnym* nie przesądza przy tym, skąd ma pochodzić wynagrodzenie partnera prywatnego, wskazując na rzeczywiste wykorzystanie i dostępność przedmiotu partnerstwa oraz skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania. Ustawa dopuszcza możliwość uzyskiwania przez partnera prywatnego pożytków

z przedmiotu partnerstwa, albo przede wszystkim z tego źródła wraz z zapłatą sumy pieniężnej, lub przede wszystkim z zapłaty sumy pieniężnej wraz z pobieraniem pożytków z przedmiotu partnerstwa, lub wyłącznie z zapłaty sumy pieniężnej

Należy zaznaczyć, że terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane, stanowić będą obligatoryjne kryterium oceny ofert w postępowaniu o wybór partnera prywatnego. Najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia (z punktu widzenia strony publicznej) będzie również przesądzał o wyborze danej oferty jako najkorzystniejszej. Uzyskiwanie wynagrodzenia z pożytków z przedmiotu partnerstwa podatne jest na wiele czynników ryzyka. Odzyskanie poniesionych nakładów i wypracowanie zysku zależne będzie od popytu na świadczone w ramach przedsięwzięcia usługi. Wahania popytu wpływać będą raz na zmniejszenie stopy zwrotu inwestycji, raz na jej zwiększenie. Ilość, jakość i sposób dostarczanych w ramach partnerstwa usług zależne będą od różnych ryzyk związanych z dostępnością. Ponadto, wszelkie ryzyka wynikające z budowy przedmiotu partnerstwa również ograniczać będą wpływy partnera prywatnego. Brak choćby częściowej zapłaty sumy pieniężnej czynić będzie współpracę obu sektorów całkowicie podatną na ryzyko. Przez czas trwania umowy partner prywatny nabywał będzie wszelkie pożytki z wniesionych do przedsięwzięcia składników majątkowych, bądź jako posiadacz zależny wzniesionej i zarządzanej lub tylko zarządzanej infrastruktury, bądź jako jej właściciel. Wniesienie składnika majątkowego, jako wkładu własnego zarówno partnera prywatnego, jak i podmiotu publicznego, nastąpić może w oparciu o różne podstawy prawne, w tym sprzedaż.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może również przewidywać, że wynagrodzenie partnera prywatnego w całości pochodzić będzie z zapłaty sumy pieniężnej, która jest alternatywnym wobec prawa do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa źródłem uzyskiwania wynagrodzenia przez partnera prywatnego. Zapłata sumy pieniężnej polegać będzie na jednorazowej (lub płaconej ratami) wypłacie stronie prywatnej ekwiwalentu jej wkładu w realizację przedsięwzięcia. Niekiedy może ona jednak polegać na dopłacie do ceny lub wykupie istotnej części usług (co czasem może zbliżać ją do wniesienia wkładu własnego). Zapłata będzie miała charakter świadczenia pieniężnego. Najczęściej zatem do zapłaty sumy pieniężnej (w częściach) dojdzie na różnych etapach realizacji partnerstwa: po wzniesieniu właściwej infrastruktury czy po wykonaniu określonej części usług.

Zapłata sumy pieniężnej stanowić będzie całość wynagrodzenia partnera prywatnego najczęściej w przypadku przedsięwzięć co do zasady nisko lub w ogóle nierentownych. Gwarancja uzyskania wynagrodzenia z płatności pieniężnych podmiotu publicznego istotnie ogranicza ryzyka ciążące na partnerze prywatnym. Ryzyko popytu, dostępności czy związane z budową nie będą w tym wypadku wprost przesądzać o wynagrodzeniu wykonawcy.

Ustawa dopuszcza, by – w zależności od konkretnego przypadku – strony mogły dowolnie ułożyć sposób i zakres wynagradzania podmiotu odpowiedzialnego za realizację przedmiotu umowy. Dopuszczalne są także formy mieszane wynagrodzenia partnera prywatnego, które pochodzić może przede wszystkim z pożytków z przedmiotu partnerstwa oraz częściowo z zapłaty sumy pieniężnej. Taka konstrukcja umowy pozwala w pewnym stopniu uniezależnić rentow-

ność przedsięwzięcia od czynników ryzyka z punktu widzenia partnera prywatnego. Podmiot publiczny gwarantuje w ten sposób minimalną stopę zwrotu przedsięwzięcia. Poziom płatności oraz podstawa jej zapłaty powinny zostać wyraźnie określone w umowie. Wydaje się zasadne przyjąć, że ich wysokość powinna być wszakże niższa niż wkład własny w przedsięwzięcie partnera prywatnego. Skutkiem tego, możliwość odzyskania pozostałej części nakładów oraz wypracowania dochodu przez partnera prywatnego zależeć będzie od wielu różnych form ryzyka, w tym ryzyka popytu, dostępności oraz związanego z budową.

Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić może również w większości z zapłaty sumy pieniężnej oraz częściowo z pożytków z przedmiotu partnerstwa. Zapłata sumy pieniężnej może mieć poziom równy lub wyższy od wkładu własnego partnera prywatnego. Taka forma wynagrodzenia partnera prywatnego może mieć w praktyce zastosowanie wówczas, gdy podmiot publiczny będzie zobowiązany do zapłaty całości wynagrodzenia w sytuacji zajścia określonych zdarzeń, np. zmiany sytuacji gospodarczej w ujęciu makroekonomicznym, wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych, uniemożliwiających osiąganie jakichkolwiek przychodów od użytkowników przedmiotu partnerstwa.

Ustawodawca uzależnia zakres wynagrodzenia partnera prywatnego od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa lub faktycznej jego dostępności. Wynagrodzenie partnera musi więc być uzależnione od wyników jego pracy (zachowania gotowości do wykorzystania, np. łóżek szpitalnych, pasa drogowego, sprawności sieci wodno-kanalizacyjnej). Uzależnienie wynagrodzenia od dostępności i rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa dotyczyć będzie zarówno dochodu z pożytków, jakie przynosi przedsięwzięcie, jak również z zapłaty sumy pieniężnej[1].

Dodatkowymi wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego na etapie przygotowania projektu mogą być koszty związane z wyborem profesjonalnego doradcy, koszty analiz oraz konsultacji społecznych. W czasie realizacji projektu wydaje się uzasadnione zapewnienie ze strony publicznej monitoringu działań partnera prywatnego w zakresie zgodności z umową, osiąganej efektywności i ewentualnych zagrożeń, co w zasadzie sprowadzi się do poniesienia kolejnych wydatków na to zadanie, niewątpliwie podnoszących koszty strony publicznej. Przepisy polskiej ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* oparto na wzorcach anglosaskich, co przejawia się przede wszystkim w ich ramowym charakterze, pozwalającym na dosyć dużą swobodę kreowania stosunków zobowiązaniowych w umowach. Wydaje się uzasadnione także skorzystanie z rozwiązań brytyjskich, w których rząd i stowarzyszenia samorządów lokalnych utworzyły instytucję *Local Partnerships*, wspierającą samorząd terytorialny przy realizacji konkretnych projektów PPP, które zresztą w warunkach brytyjskich podejmowane są i finansowane przy zasadniczym udziale strony rządowej. Działalność *Local Partnerships* polega na świadczeniu usług doradczych i szkoleniowych przy kluczowych obszarach przedsięwzięć PPP, obejmujących poprawność procedury wyboru partnera prywatnego, zarządzanie kontraktem oraz rozwiązywanie problemów prawnych i finansowych, przy konkurencyjnych cenach świadczonej usługi. *Local Partnerships* działa wprawdzie na zasadach

[1] Zob.: *Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Poradnik*, praca zbiorowa, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.

komercyjnych, jednakże reprezentuje przede wszystkim interes strony publicznej, którego zabezpieczenie jest szczególnie ważne w projektach PPP, z uwagi na skutki niepowodzeń niektórych projektów, jak również przynosi oszczędności dla strony publicznej przy przygotowaniu, wdrożeniu i realizacji projektów w stosunku do kosztów prywatnych firm doradczych.

Wpływ umów PPP na deficyt i dług jednostki samorządu terytorialnego

Stosownie do art. 226 ust. 3 i ust. 4 ustawy *o finansach publicznych*, przedsięwzięciami, które ujmuje się w wieloletniej prognozie finansowej, są programy, projekty lub zadania związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. W świetle powyższego, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego: nazwę i cel; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; okres realizacji i łączne nakłady finansowe; limity wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań. W wyniku realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego mogą powstać dla jednostki samorządu terytorialnego zobowiązania niewymagalne oraz wymagalne. Zobowiązania niewymagalne z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego obejmują zarówno zobowiązania wynikające z obowiązku wniesienia tzw. wkładu własnego do przedsięwzięcia PPP, jak i wypłaty wynagrodzenia dla partnera prywatnego (oba pojęcia zostały zdefiniowane w ustawie *o partnerstwie publiczno-prywatnym*), których termin realizacji jeszcze nie upłynął. Zobowiązania wymagalne rozumiane są jako wartość wszystkich bezspornych zobowiązań, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Kategoria ta nie obejmuje odsetek za zwłokę od ww. zobowiązań.

Ważnym aspektem zalecanej przez EUROSTAT ewidencji umów PPP w rachunkach narodowych państw członkowskich jest uwzględnienie tej problematyki w polskiej sprawozdawczości budżetowej. Jednostki samorządu terytorialnego powinny stosować jednolite podejście sprawozdawcze przy składaniu sprawozdań statystycznych z realizacji umów PPP, bowiem zarówno z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (DzU nr 20, poz. 103 ze zm.), jak i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 roku *w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011* (DzU nr 83, poz. 453), wynika obowiązek złożenia sprawozdania Rb-Z-PPP oraz sprawozdania SG-01 w zakresie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy przy tym zaznaczyć, że wykazaniu podlegać mają zobowiązania z tytułu zawartych umów wyłącznie i ściśle (od strony przedmiotowej i podmiotowej) w oparciu o przepisy ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym*, bowiem dotychczasowa praktyka w tym zakresie wskazuje na błędne interpretowanie obowiązków sprawozdawczych przez jednostki samorządu terytorialnego, które wykazują zobowiązania z umów zawartych z partnerami prywatnymi również w oparciu o inne przepisy prawne.

Powstałe zobowiązania z tytułu umów PPP podlegają odpowiedniemu wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z-PPP według następujących zasad: należy wykazać wartość zobowiązań i wydatków (zaciągniętych lub poniesionych i planowanych) wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego w podziale na:

1. wartość nominalną niewymagalnych zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego na koniec okresu sprawozdawczego – rozumianą jako kwotę łącznych niewymagalnych zobowiązań podmiotu publicznego, znaną na koniec okresu sprawozdawczego, z tytułu zawartych umów partnerstwa publiczno-prywatnego, do końca obowiązywania tych umów;
2. łączną wartość nominalną niewymagalnych zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego przypadających do spłaty w danym roku budżetowym – rozumianą jako kwotę łącznych niewymagalnych zobowiązań podmiotu publicznego, szacowanych do realizacji do końca bieżącego roku budżetowego;
3. wartość nominalną wymagalnych zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego na koniec okresu sprawozdawczego – rozumianą jako kwotę łącznych wymagalnych zobowiązań podmiotu publicznego, znanych na koniec okresu sprawozdawczego;
4. wartość wydatków wynikających ze zobowiązań dokonanych w okresie sprawozdawczym z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego (wydatki) – rozumianą jako kwotę łącznych wydatków podmiotu publicznego, dokonanych na realizację umowy partnerstwa publiczno-prywatnego w okresie sprawozdawczym;
5. wartość łącznych wydatków wynikających ze zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego (wydatki) – rozumianą jako kwotę łącznych wydatków wynikających ze zobowiązań podmiotu publicznego, dokonanych na realizację umowy partnerstwa publiczno-prywatnego od początku jej obowiązywania do końca okresu sprawozdawczego;
6. wartość wydatków wynikających ze zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego planowanych na następny okres sprawozdawczy (wydatki) – rozumianą jako kwotę łącznych wydatków podmiotu publicznego, planowanych do poniesienia na realizację umowy partnerstwa publiczno-prywatnego w następnym okresie sprawozdawczym;
7. wartość wydatków wynikających ze zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego planowanych na następny rok budżetowy (wydatki) – rozumianą jako kwotę łącznych wydatków podmiotu publicznego, planowanych do poniesienia na realizację umowy partnerstwa publiczno-prywatnego w następnym roku budżetowym;
8. wartość nominalną zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego zaciągniętych w danym okresie sprawozdawczym – rozumianą jako kwotę łącznych zobowiązań podmiotu publicznego znanych na koniec okresu sprawozdawczego, wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego zawartych w danym okresie sprawozdawczym (przyrost zobowiązań z tytułu umów PPP), do końca obowiązywania tych umów;
9. wartość zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego planowanych do zaciągnięcia w następnym roku budżetowym – rozumianą jako kwotę łącznych zobowiązań podmiotu publicznego, wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego planowanych do podpisania w następnym

roku budżetowym (planowany przyrost zobowiązań z tytułu umów PPP w następnym roku budżetowym);

10. wartość zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego zaliczanych do długu sektora finansów publicznych – rozumianą jako łączną kwotę zobowiązań podmiotu publicznego, wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego zaliczonych przez podmiot publiczny, według stanu na koniec okresu sprawozdawczego, do długu sektora finansów publicznych jednostki wobec partnera prywatnego krajowego lub zagranicznego.

Zgodnie z rozporządzeniem, w układzie podmiotowym prezentowane są zobowiązania wobec partnerów prywatnych będących przedsiębiorcami lub przedsiębiorcami zagranicznymi, z którymi zostały zawarte umowy partnerstwa publiczno-prywatnego na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku *o partnerstwie publiczno-prywatnym*:

1. partnerzy prywatni krajowi:
   a) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,
   b) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z tymi przepisami, organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw,
   c) kościoły lub inne związki wyznaniowe, w rozumieniu przepisów o gwarancjach wolności sumienia i wyznania;
2. partnerzy prywatni zagraniczni, jeżeli są przedsiębiorcami w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełniają warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej:
   a) podmioty zagraniczne strefy euro – rozumiane jako podmioty mające siedzibę lub osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania (nierezydenci) w państwie członkowskim UE, w którym jednostką płatniczą jest waluta euro,
   b) inne podmioty zagraniczne – rozumiane jako osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania za granicą oraz osoby prawne mające siedzibę za granicą, a także inne podmioty mające siedzibę za granicą, posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu. Nierezydentami są również znajdujące się za granicą oddziały, przedstawicielstwa i przedsiębiorstwa utworzone przez rezydentów, a także obce przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne obce przedstawicielstwa oraz misje specjalne i organizacje międzynarodowe korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych.

Jak już wspomniano, obowiązek wykazania zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym z partnerami prywatnymi krajowymi wymienionymi w pkt 1 lit. b i lit. c jest niespójny z przepisami ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym*, która nie wymienia tych podmiotów w grupie partnerów prywatnych.

Zgodnie z *Instrukcją* do sporządzenia sprawozdania Rb-Z-PPP, sposób zaliczania zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego do długu sektora finansów publicznych określa decyzja EUROSTAT nr 18/204 z dnia 11 lutego 2004 roku. Zobowiązania z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego nie są – zgodnie z wymienioną decyzją EUROSTAT – zaliczane do długu sektora finansów publicznych, jeżeli partner prywatny przejmie na siebie „ryzyko związane z budową" oraz co najmniej jedno z następujących ryzyk: „ryzyko popytu" i „ryzyko dostępności".

Wydatki budżetu na wniesienie wkładu własnego jednostki samorządu terytorialnego oraz wynagrodzenie partnera prywatnego będą zatem miały wpływ jedynie na wielkość nadwyżki/deficytu budżetu, o ile zostaną spełnione warunki wynikające z decyzji nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 roku, wydanej przez EUROSTAT odnośnie do rodzajów ryzyka, w przypadku ponoszenia go w większości przez partnera prywatnego. Ryzyko definiuje się jako prawdopodobieństwo powstania szkody obciążające osobę poszkodowaną niezależnie od jej winy, jeśli umowa lub przepis prawny nie zobowiązały innej osoby do wyrównania szkody. Na gruncie przedsięwzięć partnerskich ryzyka co do zasady dzielone są pomiędzy partnerów. Podstawową dyrektywą ich podziału powinno być przeniesienie poszczególnych ryzyk na stronę, która najlepiej potrafi je kontrolować i skutecznie niwelować skutki ich wystąpienia. Właściwy rozdział ryzyk przesądzał będzie o sensie dla jednostki samorządu terytorialnego i ogólnym sukcesie przedsięwzięcia partnerskiego, optymalizując jego efektywność, zdolność generowania przychodów i zaspokajania potrzeb publicznych, w oparciu o analizę zawartych umów partnerstwa.

Postanowienia ESA'95 dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego

Główny Urząd Statystyczny udostępnił w materiałach szkoleniowych dla przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych nieoficjalne tłumaczenia decyzji EUROSTAT nr 18/2004 oraz ESA'95 w zakresie umów partnerstwa publiczno-prywatnego, które ze względu na znaczenie i stopień skomplikowania winny zostać przybliżone jednostkom samorządu terytorialnego.

W dokumentach tych przyjęto następujące definicje trzech najważniejszych rodzajów ryzyka:

1. „ryzyko konstrukcyjne" – obejmuje zdarzenia związane ze statusem przedmiotowego aktywa/przedmiotowych aktywów w momencie rozpoczęcia świadczenia usług. W praktyce dotyczy ono zdarzeń związanych z opóźnioną dostawą, nieprzestrzeganiem określonych standardów, znaczącymi kosztami dodatkowymi, kwestiami prawnymi i związanymi ze środowiskiem naturalnym, wadami technicznymi oraz negatywnymi skutkami zewnętrznymi (w tym ryzykiem związanym ze środowiskiem naturalnym), skutkującymi wypłatą rekompensaty na rzecz osób trzecich;
2. „ryzyko dostępności" – obejmuje przypadki, w których w trakcie użytkowania aktywa partner został wezwany do poniesienia odpowiedzialności w związku z nienależytym zarządzaniem („złe działanie"), skutkującym niższym wolumenem usług w porównaniu z uzgodnionym w umowie lub nie-

spełnieniem określonych w umowie standardów jakości świadczonych usług;

3. „ryzyko popytu" – obejmuje zmienność popytu (popyt większy lub mniejszy niż przewidywano w momencie zawierania umowy), niezależnie od działań partnera prywatnego. Inaczej ujmując, zmiana popytu nie może być łączona bezpośrednio z niewystarczającą jakością usług świadczonych przez partnera. Powinna ona wynikać z innych czynników, takich jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, zmiana preferencji użytkowników końcowych lub starzenie się danych technologii. Stanowi to część zwykłego „ryzyka ekonomicznego" ponoszonego przez podmioty prywatne w warunkach gospodarki rynkowej.

Zazwyczaj ryzyko popytu nie powinno mieć zastosowania do kontraktów, w których użytkownik końcowy nie ma możliwości wolnego wyboru w odniesieniu do usług świadczonych przez partnera. Dotyczy to oczywiście więzień, a w pewnych warunkach także szpitali lub szkół oraz, w pewnych przypadkach, infrastruktury sportowej i kulturalnej. Ponadto, niektóre umowy mogą określać, że płatności sektora są powiązane głównie z rzeczywistym wykorzystaniem aktywów (wskaźniki wolumenu), bez względu na stopień inicjatywy własnej użytkowników końcowych w zakresie tego wykorzystania, i pomimo tego, że wolumen może być w istocie powiązany z działaniem partnera prywatnego. W takim przypadku analiza ryzyka popytu będzie kluczowa dla analizy podziału ryzyk. Wreszcie, pewne kontrakty mogą łączyć płatności powiązane z ryzykiem dostępności i z ryzykiem popytu w dość zrównoważony sposób, jak we wskaźnikach odnoszących się do poziomu płatności, gdzie żadna z kategorii nie wydaje się być kategorią dominującą. Dlatego też, analiza ryzyk ponoszonych przez każdą ze stron musi uwzględniać ocenę, która ze stron ponosi główną część ryzyka w ramach każdej kategorii wspomnianej powyżej.

Aktywa związane z takimi PPP należy ujmować w bilansie partnera, a tym samym poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, jedynie w przypadku spełnienia **obydwu** warunków określonych poniżej:

– partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne oraz
– partner prywatny ponosi przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu, a w szczególnych przypadkach, wspomnianych powyżej, ponosi oba z nich.

Dlatego też, w przypadku, gdy ryzyko konstrukcyjne jest ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, lub w przypadku, gdy partner prywatny ponosi jedynie ryzyko konstrukcyjne i nie ponosi żadnego z pozostałych ryzyk, aktywa są ujmowane w bilansie sektora. Kluczowym kryterium jest możliwość zastosowania przez sektor instytucji rządowych i samorządowych kar w przypadkach, gdy partner zaniedbuje ustalone zobowiązania w zakresie usług. Stosowanie kar powinno odbywać się automatycznie (tj. powinno być wyraźnie określone w kontrakcie). Kary powinny mieć znaczący wpływ na przychody/zysk partnera, dlatego też nie mogą mieć wymiaru jedynie czysto symbolicznego. W przypadku, gdy aktywo nie będzie dostępne przez istotny okres, oczekuje się, że płatności uiszczane przez sektor za ten okres zostaną obniżone do zera. Konsekwentnie, jeśli partner jest w stanie świadczyć usługi na warunkach określonych w kontrakcie po kosztach niższych niż przewidziano, po-

winien mieć prawo do zatrzymania większości lub całości przyszłego zysku. Ponadto, wszelkie inne mechanizmy, na skutek zastosowania których nastąpi przejęcie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych większości ryzyk dotyczących projektu (np. gwarancje lub finansowanie większościowe), będą miały wpływ na to, w czyim bilansie aktywo zostanie zarejestrowane.

Analiza podziału ryzyk musi być oparta zarówno o potencjalny wpływ na zyski partnera prywatnego (niższy dochód oraz/lub wyższe koszty), jak też o prawdopodobieństwo (nawet z grubsza oszacowane) wystąpienia ryzyka, poprzez analogię do koncepcji „wartości oczekiwanej". Dlatego też nie powinno się akceptować sytuacji, gdy partner prywatny ponosi jedynie ryzyka o wysokiej potencjalnej szkodliwości, ale bardzo niskim prawdopodobieństwie wystąpienia.

W odniesieniu do **ryzyka konstrukcyjnego** zobowiązanie sektora instytucji rządowych i samorządowych do rozpoczęcia uiszczania regularnych płatności na rzecz partnera, bez wzięcia pod uwagę rzeczywistego stanu dostarczanych aktywów, byłoby dowodem na to, że sektor ponosi większą część ryzyka konstrukcyjnego, oraz że występuje on *de facto* od początku jako finalny właściciel aktywów. Powyższe dotyczy również sytuacji, gdy dokonywane przez sektor płatności mają na celu systematyczne pokrywanie wszelkich kosztów dodatkowych, niezależnie od ich zasadności.

Znaczenie różnych komponentów tego ryzyka może zostać oszacowane poprzez kwotę, którą każdy partner byłby zobligowany zapłacić w przypadku, gdyby wystąpiła konkretna wada (brak). Ryzyko to może być dość istotne w sytuacji, gdy aktywa wymagają szeroko zakrojonych prac badawczych i rozwojowych lub innowacji technicznych. Może ono natomiast być bardziej ograniczone w przypadku obiektów konwencjonalnych. Ważne jest, aby sektor instytucji rządowych i samorządowych nie był zobligowany do dokonywania płatności za jakiekolwiek zdarzenie wynikające z zaniedbań w zakresie zarządzania w fazie konstrukcyjnej, spowodowanych przez partnera jako dostawcę bezpośredniego lub jako koordynatora/nadzorcę.

Partner nie powinien natomiast ponosić odpowiedzialności z tytułu niespodziewanych zdarzeń zewnętrznych, które zwyczajowo nie stanowią przedmiotu ubezpieczenia. Ryzyka tego nie wolno mylić ze stosownością „projektu" aktywów, w przypadku której stopień inicjatywy partnera może być bardzo ograniczony. Główną kwestią w tym zakresie jest to, że partner zazwyczaj nie zgadza się na ponoszenie ryzyka związanego z budową, jeżeli wymogi sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyjątkowe i powodują zmianę rentowności biznesowej aktywa. Ponadto, partner nie powinien ponosić odpowiedzialności w przypadku takich działań sektora, jak zmiana specyfikacji w trakcie budowy lub zmiana pewnych wymagań w zakresie standardów. Szczególnym przypadkiem do rozważenia jest otrzymanie przez partnera istniejącego aktywa sektora jako niezbędnej części projektu (jako element lub do istotnego ulepszenia). Ryzyko konstrukcyjne stosuje się jedynie do nowych wydatków inwestycyjnych, za które odpowiada partner, niezależnie od warunków, w jakich aktywo zostało przekazane.

Jeśli chodzi o **ryzyko dostępności**, ocenia się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi tego ryzyka, jeśli ma on prawo zredukować płatności okresowe w sposób istotny, tak jak wymagałby tego każdy „zwykły klient", gdy pewne kryteria funkcjonowania nie są spełnione. Zgodnie z tymi

warunkami, płatności sektora muszą zależeć od rzeczywistego stopnia dostępności, zapewnianego przez partnera w danym okresie. Dotyczy to głównie przypadków, gdy partner nie spełnia wymaganych standardów jakościowych, co wynika z zaniedbań w jego działaniu. Może to znaleźć odzwierciedlenie w braku dostępności usługi, w niskim poziomie rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych czy też niskim poziomie ich satysfakcji. Ma to ogólne odzwierciedlenie we wskaźnikach funkcjonowania wspomnianych w umowie – na przykład dostępna liczba łóżek szpitalnych, klas szkolnych, miejsc w więzieniach, pasów autostrad otwartych dla ruchu itd. Zwykle przyjmuje się, że partner jest w stanie ustrzec się wystąpienia tego rodzaju ryzyka. W pewnych przypadkach partner może powołać się na „przyczyny zewnętrzne", takie jak poważna zmiana polityczna lub działanie „siły wyższej". Jednakże takie wyjątki powinny być akceptowane jedynie pod bardzo restrykcyjnymi warunkami, wyraźnie określonymi w umowie. Zastosowanie kar w przypadku, gdy partner nie wywiązuje się należycie z nałożonych na niego zobowiązań w zakresie usług, musi być automatyczne i musi mieć istotny wpływ na przychody/zysk partnera. Kary muszą mieć istotny wpływ na marżę operacyjną partnera i w pewnych przypadkach mogą ją nawet przekraczać tak, żeby partner został poważnie ukarany finansowo za niespełnienie wymagań. Kara może także przyjąć formę automatycznej renegocjacji umowy, a nawet, w ekstremalnych przypadkach, wypowiedzenia umowy zawartej z dotychczasowym partnerem. Ważne jest sprawdzenie, czy kary za nienależyte wywiązywanie się z postanowień umowy nie są czysto „kosmetyczne" lub symboliczne. Dowodem na występowanie kar marginalnych będzie zmniejszenie płatności dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w stopniu znacznie mniejszym, niż proporcjonalnie do wartości niedostarczonych usług. Taka sytuacja byłaby sprzeczna z podstawową filozofią istotnego przeniesienia ryzyk na partnera. Ponadto, występowanie maksymalnej kwoty lub maksymalnego procentu kar, które mogłyby zostać zastosowane w przypadku naruszenia postanowień umownych, sugerowałoby również, że ryzyko nie zostało przeniesione na partnera w istotnym stopniu. W przypadku braku dostępności aktywa utrzymującego się przez istotny okres, oczekuje się, że płatności ponoszone przez sektor spadną do zera.

Ocenia się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi **ryzyko popytu** w przypadku, gdy jest on na podstawie umowy zobowiązany do zapewnienia określonego poziomu płatności na rzecz partnera niezależnie od rzeczywistego popytu ze strony użytkowników końcowych, co sprawia, że zmiany poziomu popytu stają się nieistotne dla dochodowości partnera. Jednakże zmienność popytu nie jest związana z zachowaniem (zarządzaniem) partnera prywatnego, co zostało już omówione powyżej. Innymi słowy, standardy w zakresie dostępności określone w umowie są spełniane. Dlatego też ryzyko to obejmuje bezpośrednią zmianę zachowania użytkowników końcowych, spowodowaną czynnikami takimi, jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, bezpośrednia konkurencja lub starzenie się technologii.

W odniesieniu do aktywów, które mają być zarejestrowane w bilansie partnera w przypadku niespodziewanego zmniejszenia przychodów, musi on być w stanie poradzić sobie z sytuacją, podejmując na własną odpowiedzialność różne działania, takie jak zwiększenie promocji, dywersyfikacja, zmiany projektu itd. W tym względzie partner prowadzi działalność w sposób komercyjny. Dlate-

go też istnienie zapisów kontraktowych, pozwalających partnerowi na wykorzystanie aktywów w celach innych niż uzgodnione z sektorem instytucji rządowych i samorządowych (oczywiście w pewnych granicach), jest często wskazówką, że partner rzeczywiście ponosi ryzyko popytu, jak zdefiniowano powyżej.

W przypadku, gdy zmiana popytu wynika z oczywistych działań realizowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, takich jak decyzje przez niego podejmowane (niekoniecznie tylko przez jednostkę/jednostki sektora uczestniczące bezpośrednio w umowie), które stanowią istotną zmianę polityki lub działania, takie jak rozwój infrastruktury budowanej stanowiącej bezpośrednią konkurencję na zlecenie sektora – to wtedy brak dostosowania regularnych płatności lub nawet rekompensaty na rzecz partnera nie pociągają za sobą rejestracji (lub reklasyfikacji) aktywów do bilansu sektora. Reasumując, tak jak w poprzednich kategoriach ryzyk, niektóre, wyjątkowe zdarzenia „zewnętrzne" mogą mieć istotny wpływ na poziom popytu. Ryzyka takie mogą pozostawać po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych bez konieczności klasyfikacji aktywa w jego bilansie. Ryzyka te muszą jednakże zostać rozpatrzone pod bardzo restrykcyjnymi warunkami i powinny być ograniczone do takich, od których ubezpieczenie nie jest osiągalne na rynku po rozsądnej cenie. Zwykle to partner prywatny jest zobowiązany kontraktowo do wykupienia polisy ubezpieczeniowej.

Co się tyczy innych mechanizmów, za pomocą których sektor instytucji rządowych i samorządowych może przejąć ryzyko projektu, to należy przeanalizować istnienie finansowania przez sektor oraz gwarancji dla finansowania zapewnianego przez partnera prywatnego. Można uzasadnić, że owo „ryzyko finansowania" stanowi integralną część „ryzyka konstrukcyjnego", albowiem brak odpowiedniego finansowania oznacza brak możliwości wytworzenia aktywów lub brak możliwości ich wytworzenia zgodnie z wymaganymi standardami. Jako kryterium dodatkowe, służące określeniu ogólnego przeniesienia ryzyka, szczególnie w przypadku, gdy analiza ryzyk wspomniana powyżej nie daje konkretnych wniosków (na przykład, gdy podział ryzyka jest szacowany jako zrównoważony lub opiera się o niepewne hipotezy), wykorzystana może zostać analiza klauzul dotyczących rozdysponowania aktywów PPP na zakończenie kontraktu. Końcowa alokacja aktywów, jako taka, nie może być jedynym i oczywistym kryterium stosowanym dla rejestracji aktywów PPP, może ona jednak umożliwiać, w pewnych przypadkach, dodatkowy wgląd w ryzyka ponoszone przez partnerów będących stronami umowy. Wynika to z faktu, że klauzule dotyczące końcowej alokacji aktywa mogą być pomocne do dokonania oceny, czy partner prywatny ponosi istotne ryzyko. W przypadku, gdy aktywa pozostają własnością partnera w momencie zakończenia projektu, niezależnie od ich wartości ekonomicznej na koniec kontraktu (choć często ich przyszły ekonomiczny okres użytkowania pozostaje dość istotny, szczególnie w przypadku infrastruktury, której wartość spadła w czasie trwania umowy jedynie w niewielkim stopniu), rejestracja w bilansie partnera znajduje dodatkowe uzasadnienie.

W innych kontraktach sektor instytucji rządowych i samorządowych może mieć jedynie możliwość nabycia aktywa zgodnie z bieżącą wartością rynkową, która zostanie oszacowana w danym momencie. W takich przypadkach partner ponosi ryzyka związane z utrzymaniem się popytu na dane aktywo oraz z jego stanem fizycznym. Jest to kolejny argument przemawiający na rzecz ujmowania

aktywów w bilansie partnera. W przypadku przeciwnym, sektor instytucji rządowych i samorządowych może być wyraźnie zobowiązany do nabycia aktywów w momencie zakończenia obowiązywania kontraktu po uprzednio uzgodnionej cenie. Przypadki określone poniżej mogą stanowić silne dodatkowe argumenty, przemawiające na rzecz ujmowania aktywów w sektorze instytucji rządowych i samorządowych:

– uprzednio uzgodniona cena została ustalona jako pozostała część początkowych kosztów kapitału, bez odniesienia do możliwej wartości rynkowej w momencie zakończenia kontraktu lub
– uprzednio uzgodniona cena jest wyraźnie wyższa od spodziewanej wartości ekonomicznej aktywów w momencie zakończenia kontraktu, lub
– cena zapłacona przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest niższa niż wartość ekonomiczna (lub jest wręcz równa zeru), lecz sektor zapłacił już za nabycie aktywów w okresie obowiązywania kontraktu, dokonując regularnych płatności, które osiągnęły całkowitą wartość bardzo zbliżoną do pełnej wartości ekonomicznej aktywów.

Należy odnotować, że w pewnych przypadkach, w momencie zakończenia kontraktu, jednostka zarządzająca aktywem i świadcząca usługi na rzecz użytkowników końcowych zostaje zlikwidowana lub zostaje przejęta przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Tego rodzaju transfer aktywów na rzecz sektora w momencie zakończenia kontraktu powinien być zarejestrowany jako „inne zmiany wolumenu". Jednakże jest to bardziej prawdopodobne w przypadku „umów koncesyjnych" niż w przypadku PPP. Kontrakty PPP zawierają zwyczajowo zapisy dotyczące zakończenia kontraktu w przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych lub partner nie jest w stanie wywiązać się z postanowień kontraktowych lub stale nie wypełnia nałożonych na niego zobowiązań kontraktowych. Ponadto, sektor instytucji rządowych i samorządowych może zastosować szczególne uprawnienia instytucji państwa. Zapisy dotyczące zakończenia kontraktu często wymagają, aby sektor instytucji rządowych i samorządowych nabył aktywo oraz przejął część lub całość zadłużenia, oraz aby strona naruszająca postanowienia kontraktowe zapłaciła stosowną karę. Dzieje się tak, ponieważ aktywo PPP jest często „aktywem dedykowanym", tj. o ograniczonej – dla partnera – wartości odsprzedaży na rynku, a także w związku z tym, że sektor instytucji rządowych i samorządowych zazwyczaj chce zachować zasadniczą kontrolę nad aktywem. W przypadku zakończenia kontraktu z powodu naruszania jego postanowień przez partnera, jeśli kontrakt wymaga refundacji przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w oparciu o koszty kapitałowe (lub operacyjne), a nie w oparciu o szacowaną wartość rynkową aktywa w danym momencie, uważa się generalnie, iż ryzyko konstrukcyjne (lub odpowiednio ryzyka dostępności/popytu) pozostaje po stronie sektora. Renegocjacje są rodzajem zakończenia kontraktu bez wyraźnej (formalnej) kary. Mogą one być uznane za anulowanie wcześniejszego kontraktu i sporządzenie nowego. Takie renegocjacje wymagają analizy, mającej na celu ocenę, czy zmiany wprowadzone w kontrakcie są znaczne i czy zmieniają podział ryzyk pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem. Istotnym celem długoterminowych partnerstw pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a jednostkami spoza sektora jest zwykle rozłożenie w czasie rejestracji wydatków inwestycyjnych oraz związanego z nimi finan-

sowania na długi okres. Jednakże możliwe jest, że sektor instytucji rządowych i samorządowych sam uczestniczy w finansowaniu. Różni się to od możliwego zastrzyku kapitałowego dla danej struktury w formie nabycia udziałów. Często partner prywatny nie jest w stanie zaciągać pożyczek o takiej stawce oprocentowania, jaka jest możliwa do uzyskania przez sektor, co zwiększa koszty projektu. Dlatego też sektor instytucji rządowych i samorządowych może zaoferować pewien poziom finansowania projektu PPP, co ma służyć zwiększeniu zainteresowania podmiotów prywatnych, zredukowaniu całkowitych kosztów finansowania oraz/lub po prostu zagwarantowaniu „rentowności" projektu. Jeśli, na początku lub podczas budowy, koszt kapitałowy jest pokrywany głównie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (w różnych formach, np. w formie dotacji inwestycyjnych, pożyczek itp.), stanowi to wskazówkę, że większość ryzyk ponosi sektor. Zwiększenie poziomu zaangażowania sektora z mniejszościowego do większościowego powoduje reklasyfikację aktywa do jego bilansu w momencie zwiększenia zaangażowania. Sektor instytucji rządowych i samorządowych może udzielić gwarancji, która dotyczy całości lub części projektu – związanej z zaciągnięciem zobowiązania finansowego przez partnera. Generalnie pomaga to partnerowi prywatnemu zebrać fundusze na rynkach po niższych kosztach i poprawić ocenę jego zdolności kredytowej. W pewnych przypadkach gwarancja długu może spowodować klasyfikację zadłużenia partnera jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Może to mieć miejsce w przypadku istnienia klauzul prawnych przenoszących na sektor całość lub część kosztów obsługi zadłużenia lub w przypadku oczywistej niezdolności partnera do obsługi zadłużenia. Ponadto, w związku faktem, że gwarancje mają istotny wpływ na podział ryzyk pomiędzy stronami, powinny one być rozpatrywane w analizach ryzyka w PPP, szczególnie w przypadkach, gdy większość wartości aktywów PPP (w tym wszelkie koszty ulepszenia) wynika z przeniesienia aktywów, które uprzednio były w posiadaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zakres gwarancji, zależnie od tego, czego ona dotyczy i sposobu, w jaki jest skonstruowana (szczególnie w przypadku, gdy zakres gwarancji jest szerszy niż jeden specjalny instrument dłużny opracowany dla celów projektu), może mieć wpływ na sposób rejestracji aktywów PPP. Może to skutkować przejęciem przez sektor niektórych ryzyk analizowanych powyżej w niniejszym rozdziale. W przypadku PPP, gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą zostać udzielone partnerowi prywatnemu w celu pokrycia spłaty zadłużenia oraz/lub w celu zapewnienia zwrotu z kapitału. Sektor może na przykład zapewnić określony zwrot z kapitału, niezależnie od działań partnera lub rzeczywistego poziomu zapotrzebowania ze strony użytkowników końcowych. Gwarancje sektora mogą także obejmować zdecydowaną większość zadłużenia związanego z projektem. Jeśli na początku lub w trakcie budowy gwarancje sektora instytucji rządowych i samorządowych obejmują większość kosztów kapitałowych związanych z projektem PPP, aktywo takie jest ujmowane w bilansie sektora. Taka sama sytuacja będzie mieć miejsce w przypadku, gdy partnerowi zapewniono określony zwrot niezależnie od okoliczności. Gwarancje, które należy wziąć pod uwagę, analizując podział ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem prywatnym, obejmują gwarancje udzielone kredytodawcom lub partnerowi w różnych formach, takich jak ubezpieczenie lub instrumenty pochodne, a także

wszelkie inne umowy mające podobne skutki. W celu oceny podziału ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem, konieczne jest jednoczesne przeprowadzenie testu finansowania większościowego i dotyczącego skali gwarancji w relacji do kosztów kapitałowych projektu PPP. Mogą istnieć kontrakty PPP, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi mniejszość z całkowitych kosztów kapitałowych, ale jednocześnie gwarantuje większą część pozostałego finansowania w ramach projektu (odnoszącego się do zobowiązań kredytowych partnera bezpośrednio lub pośrednio, np. poprzez gwarantowane opłaty za dostępność). W tym przypadku, połączony efekt wsparcia sektora stanowić będzie więcej niż większość kosztów kapitałowych, prowadząc do wniosku, że większość ryzyk pozostaje po stronie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo w przypadkach, gdy PPP jest finansowane w większości poprzez udziały kapitałowe, konieczne jest przeprowadzenie specjalnej analizy oceniającej wpływ zapisów umowy, odnoszących się do pakietu udziałów, na podział ryzyka pomiędzy sektorem a partnerem. W przypadku, gdy nastąpi skuteczne wezwanie do realizacji gwarancji, możliwa jest zmiana ekonomicznej własności aktywów i ich reklasyfikacja (wg pozostałej wartości), szczególnie w przypadku, gdy zdarzenie to całkowicie zmienia podział ryzyk ponoszonych przez strony. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje kontrolę nad partnerem i zaprzestaje dokonywania płatności na podstawie dostępności aktywów i popytu na nie, lecz uiszcza je głównie na podstawie kosztów operacyjnych. Kluczową kwestię stanowi udział we wszystkich ryzykach, które są związane z umową i które bezpośrednio odnoszą się do stanu dedykowanych aktywów lub zależą od pewnych zadań związanych z zarządzaniem, do realizacji których obligują partnera zobowiązania kontraktowe. Odnosi się to do koncepcji „własności ekonomicznej", różniącej się w sposób wyraźny od koncepcji „własności prawnej", stosowanej w większości standardów rachunkowych, zarówno dla celów rachunków narodowych, jak i rachunkowości biznesowej. W przypadkach, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych finansuje jedynie część PPP i gwarantuje także całość lub część udziałów partnera oraz/lub zadłużenia, działania takie, z perspektywy analizy ryzyka, powinny być postrzegane jako działania skumulowane. Analiza powinna zostać przeprowadzona w relacji do kosztów kapitałowych projektu w celu stwierdzenia, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych pokrywa, poprzez te mechanizmy, większość kosztów kapitałowych.

Najważniejszą konkluzją decyzji EUROSTAT oraz podejścia prezentowanego w ESA'95, opartych na doświadczeniach nieudanych projektów PPP, jest takie skonstruowanie umowy partnerstwa publiczno-prywatnego i taka jej realizacja, aby nie można było przypisać jednostce samorządu terytorialnego umownego długu zrównanego z pożyczką lub kredytem, bowiem w przeciwnym wypadku realizacja takiego przedsięwzięcia utraciłaby zupełnie sens dla strony samorządowej obciążonej tym długiem, w porównaniu z tradycyjną metodą pokrywania wydatków z zaciąganego długu lub dochodów.

Projekty PPP – oczywiście o stosunkowo dużym budżecie, bo tylko takie są opłacalne przy kosztach ich przygotowania i wdrożenia – wymagają z reguły nawet trzyletniego przygotowania i raczej będą realizowane przez duże jednostki samorządu terytorialnego. Może to spowodować, że wdrożenie i realiza-

cja umowy PPP nastąpi od 2014 roku, który będzie istotny dla jednostek samorządu terytorialnego ze względu na obowiązywanie indywidualnego wskaźnika z art. 243 ustawy *o finansach publicznych*. Wprawdzie nie będzie obowiązywało ograniczenie dotyczące wysokości długu sięgającej 60% dochodów jednostki samorządu terytorialnego, lecz w budżecie powstanie konieczność zaplanowania wydatków na rzecz partnera prywatnego tytułem wynagrodzenia bądź wkładu własnego, angażująca nadwyżkę operacyjną budżetu. Z kolei błędy w umowie PPP, naruszające zasady zawarte w decyzji EUROSTAT nr 18/2004 odnośnie do ponoszonego ryzyka, mogą spowodować nagły wzrost zadłużenia strony samorządowej, co rodzi konsekwencje w postaci niemożności uchwalenia budżetu w przypadkach wynikających z art. 242 i wskaźnika z art. 243 ustawy *o finansach publicznych*.

W Polsce, w przypadku braku własnych źródeł finansowania, strona samorządowa, przy intensywnej promocji idei PPP ze strony rządu, coraz częściej może przystępować do realizacji projektów w tej formule. Z drugiej strony, zapowiedzi rządu polskiego odnośnie do ograniczenia poziomu deficytu i długu sektora samorządowego oraz sposobu liczenia wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego od roku 2012, a także trudności interpretacyjne dotyczące stosowania decyzji EUROSTAT nr 18/2004, której postanowienia, pomimo podjęcia w 2011 roku próby wprowadzenia jej postanowień do ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym*, ostatecznie zakończyły się niepowodzeniem, powinny skłaniać stronę samorządową raczej do bardzo dużej ostrożności w zakresie zaciągania zobowiązań z tytułu PPP.

W działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych wiedza o planowanych umowach PPP pochodzić będzie z wieloletnich prognoz finansowych, o ile organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wykażą takie przedsięwzięcia, lub *ex post* z działalności kontrolnej w zakresie wydatków budżetowych, bowiem sprawozdania Rb-Z-PPP i SG-01 nie są przekazywane izbom. Dlatego dopiero weryfikacja sprawozdań statystycznych przez GUS po upływie roku budżetowego może ujawnić faktyczne zobowiązania mające wpływ na poziom deficytu/nadwyżki lub poziom długu danej jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na terminy sprawozdawcze nastąpi to z kolei po upływie terminu na uchwalenie budżetu na rok następny, co dodatkowo może skomplikować sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w przypadku zaliczenia zobowiązań z tytułu umów PPP do bilansu sektora samorządowego w toku wykonywania budżetu z założeniami wieloletniej prognozy finansowej.

ADAM CZUDEC

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku

Wstęp

Na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2010 roku wpływały skutki kryzysu finansowego i gospodarczego na świecie, a także spowolnienie rozwoju gospodarki w Polsce. Znajdowało to odzwierciedlenie w niskim tempie wzrostu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. W stosunku do roku poprzedniego, w 2010 roku dochody wszystkich jednostek samorządowych w Polsce wzrosły średnio o 5,1%, a po uwzględnieniu inflacji, realny wzrost wyniósł tylko 2,5% (wskaźnik inflacji w 2010 roku wynosił 2,6%)[1]. Widoczne jest przy tym duże zróżnicowanie sytuacji finansowej między województwami. Jeśli jako kryterium oceny przyjąć indeks dynamiki dochodów (rok 2009 = 100), to okazuje się, że największy przyrost dochodów w 2010 roku nastąpił w województwie podkarpackim (nominalnie o 11,9%), natomiast w województwie lubuskim w tym samym roku dochody zmniejszyły się nominalnie o 1,7%, a w województwach wielkopolskim i zachodniopomorskim nie uległy zmianie. Największa dynamika wzrostu dochodów na Podkarpaciu w 2010 roku przyniosła efekt w postaci wysokiego wskaźnika dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (4336 zł), co przy wskaźniku 4263 zł dla całej Polski dało województwu podkarpackiemu szóste miejsce w kraju (za województwami: mazowieckim – 5012 zł; pomorskim – 4485 zł; dolnośląskim – 4443 zł; świętokrzyskim – 4432 zł i warmińsko-mazurskim – 4351 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca).

Dla porównania – w 2009 roku w takiej samej klasyfikacji samorządy podkarpackie były na 12 miejscu w Polsce.

Głównym źródłem znaczącego wzrostu dochodów były – większe niż w innych województwach – transfery z budżetu państwa. Podkarpackie miało zdecydowanie najwyższą subwencję ogólną w przeliczeniu na 1 mieszkańca na tle pozostałych województw w Polsce (Podkarpacie – 1636 zł; Polska – 1228 zł). Oznacza to, że subwencja ogólna adresowana do poszczególnych samorządów była o 33% wyższa od subwencji, jaką przeciętnie otrzymywały samorządy innych województw. O tak dużej przewadze Podkarpacia decydowała przede

[1] Prezentowane tu dane liczbowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pochodzą ze *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2011.

wszystkim część wyrównawcza subwencji, której kwota w przeliczeniu na 1 mieszkańca Podkarpacia była aż o 89% wyższa od wielkości przeciętnej dla Polski (część oświatowa była wyższa o 17%). Podkarpackie samorządy otrzymywały także w 2010 roku wyższe niż przeciętnie w Polsce kwoty dotacji celowych (o 37%). Natomiast dochody własne samorządów w przeliczeniu na 1 mieszkańca należały na Podkarpaciu do najniższych w Polsce i wyniosły zaledwie 66% wielkości przeciętnej dla Polski (niższy wskaźnik miało tylko województwo lubelskie). Szczególnie niski – na tle ogólnopolskim – był wskaźnik dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym, który kształtował się na poziomie 57% w stosunku do średniej krajowej.

Wysokie kwoty transferów z budżetu państwa, przekazane w 2010 roku podkarpackim jednostkom samorządu terytorialnego, przy niskich wpływach z tytułu dochodów własnych samorządów, miały wpływ na strukturę dochodów budżetowych. Podkarpackie było województwem o najniższym wskaźniku udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych (31,6%, przy wskaźniku ogólnopolskim – 48,4%).

Spośród innych charakterystyk ilustrujących sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego warto zwrócić uwagę na – nieco wyższy od przeciętnego dla ogółu samorządów w Polsce – wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych, który w przypadku samorządów podkarpackich w 2010 roku kształtował się na poziomie 25,8%, podczas gdy średnio w Polsce wynosił 24,3%.

Samorządy województwa podkarpackiego były przy tym mniej zadłużone niż w innych województwach, bo relacja zobowiązań do dochodów kształtowała się na Podkarpaciu na poziomie 26,3%, natomiast taki sam wskaźnik dla Polski to 33,8%.

Sytuacja poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego jest dość mocno zróżnicowana i często istotnie odbiega od wielkości przeciętnych dla ogółu samorządów.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Dochody samorządu województwa podkarpackiego w 2010 roku były mniejsze od dochodów w 2009 roku o około 15%. Podobna tendencja, chociaż z różnym nasileniem, wystąpiła w każdym z samorządów województw w Polsce. Przyczyną była zmiana w ustawie z dnia 17 maja 2009 roku *o finansach publicznych*, zgodnie z którą środki z budżetu Unii Europejskiej są przekazywane beneficjentom projektów i programów bezpośrednio przez Ministerstwo Finansów. W budżetach samorządów województw pozostały natomiast środki z budżetu państwa na współfinansowanie zadań finansowanych środkami europejskimi oraz fundusze europejskie przeznaczone na realizację projektów własnych samorządów województw.

Dochody samorządów powiatów w województwie podkarpackim zwiększyły się w 2010 roku przeciętnie o 9% w porównaniu do roku poprzedniego, podczas gdy wskaźnik dynamiki dochodów samorządów powiatu w Polsce wzrósł w tym czasie o 12%. Podobnie jak w latach poprzednich, utrzymywały się bardzo duże dysproporcje między powiatami pod względem poziomu dochodów w przelicze-

niu na 1 mieszkańca[2]. Dochody powiatu bieszczadzkiego były ponaddwukrotnie wyższe od dochodów powiatu krośnieńskiego. Mniejsze dysproporcje występowały natomiast między dochodami samorządów gmin miejskich, gdzie różnica wyniosła 53%, a w grupie miast-gmin – 77%. Natomiast między gminami wiejskimi o najwyższych i najniższych dochodach w przeliczeniu na 1 mieszkańca – dysproporcje były zdecydowanie największe, bo w 2010 roku wyniosły ponad 300% (po wyłączeniu z analizy gminy Gorzyce, której dochody – w kwocie 11 682 zł na 1 mieszkańca – były wprawdzie zdecydowanie najwyższe, ale rok 2010 był tu wyjątkowy ze względu na ekstremalnie wysoką kwotę dotacji celowej, w związku z usuwaniem skutków powodzi; dla porównania – w 2009 roku dochody tej gminy wyniosły 2040 zł na 1 mieszkańca i należały do najniższych wśród gmin wiejskich województwa podkarpackiego). Szczegółowe dane liczbowe ilustrujące poziom dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim w 2010 roku podano w **tabeli A**.

Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu dość istotnie odbiegała od wskaźników przeciętnych dla Polski, a zasadnicza różnica polegała na relatywnie małym znaczeniu dochodów własnych podkarpackich samorządów i znacznie większym niż przeciętnie w Polsce udziale transferów z budżetu państwa. Stwierdzenie to dotyczy każdego z typów jednostek samorządowych, chociaż skala zróżnicowania nie jest identyczna. Relatywnie najbliżej wskaźników ogólnopolskich są samorządy powiatów na Podkarpaciu, gdzie – podobnie jak w przeciętnym powiecie samorządowym w Polsce – największe znaczenie w kształtowaniu dochodów ma subwencja ogólna (44,1%; wskaźnik ogólnopolski – 43,0%), a najmniejszy udział mają dochody własne (na Podkarpaciu – 24,1%, a średnio w Polce – 28,5%).

W przypadku samorządów gmin różnice między wskaźnikami struktury obliczonymi dla Polski i Podkarpacia są większe, bo przykładowo, udział dochodów własnych w dochodach budżetowych gmin wiejskich w województwie podkarpackim wyniósł w 2010 roku 25,7%, natomiast przeciętnie w Polsce dla tej grupy gmin był o ponad 10% wyższy.

Podobnie jak poziom dochodów, także ich struktura jest mocno zróżnicowana między jednostkami samorządowymi powiatów i gmin (**tabela B**).

Znaczącą część dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowiły środki ze źródeł zagranicznych. Wskaźniki udziału tych środków w dochodach ogółem podano w **tabeli C**. W przypadku większości jednostek samorządowych widoczne jest zwiększenie w 2010 roku udziału tej grupy dochodów w ogólnej ich kwocie, zarówno w stosunku do roku poprzedniego, jak i do 2008 roku. Widoczne jest przy tym duże zróżnicowanie tego wskaźnika między jednostkami samorządu terytorialnego. Obok samorządów, dla których ta grupa dochodów ma bardzo duży udział w ogólnej kwocie dochodów budżetowych (nawet ponad 20%), są również takie, które w 2010 roku uzyskały z tego źródła mniej niż 1% swoich dochodów.

[2] Dane liczbowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim zostały opracowane przez pracowników Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Poziom i struktura wydatków oraz zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim miała na koniec 2010 roku ujemny wynik budżetu, co oznacza, że wydatki były wyższe od uzyskanych dochodów (**tabela A**).

Jeśli sumy kwot deficytu poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku porównać do kwot z roku poprzedniego, to okazuje się, że samorząd województwa, a także samorządy powiatów i miast na prawach powiatu oraz samorządy gmin miejskich zmniejszyły globalną kwotę deficytu, natomiast w przypadku miast-gmin i gmin wiejskich deficyt był znacząco większy (dla miast-gmin wskaźnik wzrostu był ponad 2,6-krotny, a dla gmin wiejskich – blisko 2,3-krotny).

Struktura wydatków nie zmieniła się natomiast znacząco w porównaniu z kilkoma ostatnimi latami i w dalszym ciągu największą ich grupę w przypadku prawie wszystkich jednostek samorządowych stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie, a w przypadku samorządów powiatu także wydatki związane z budową i utrzymaniem sieci dróg (**tabela D**). Dla samorządu województwa wydatki na komunikację stanowiły blisko połowę ogółu wydatków budżetowych (49,8%) i był to wskaźnik o ponad 10% wyższy w porównaniu z ogólnopolskim (39,1%).

Ważnym wskaźnikiem ilustrującym sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego jest udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych. Na jego podstawie można ocenić zdolność samorządu do rozwoju różnych składników infrastruktury technicznej i społecznej, które z kolei wyznaczają jakość życia mieszkańców i determinują możliwości rozwoju gospodarczego w skali lokalnej i regionalnej. W 2010 roku przeciętne kwoty wydatków majątkowych ponoszonych przez poszczególne typy jednostek samorządowych na Podkarpaciu były wyższe niż w roku poprzednim, z wyjątkiem samorządu województwa (**tabela E**).

Podkreślić należy przy tym relatywnie wysoki udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie widoczne jest duże zróżnicowanie tego wskaźnika między samorządami, ale wielkości przeciętne – podobnie jak w 2009 roku – utrzymywały się w przedziale 20-25%. Natomiast samorząd województwa miał jeszcze wyższy udział wydatków majątkowych, bo przekraczający około dwukrotnie wskaźnik dla powiatów i gmin. W przypadku zaledwie kilku samorządów gmin udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków nie przekroczył w latach 2009 i 2010 progu 10-procentowego, co oznacza, że zdecydowana większość jednostek samorządowych przeznacza znaczącą część budżetu na finansowanie zadań inwestycyjnych, poprawiających standard życia mieszkańców. Wśród samorządów powiatów liderem pod tym względem jest powiat przemyski. Natomiast wśród samorządów gmin najwyższy wskaźnik udziału wydatków majątkowych (przekraczający 30%) w latach 2009 i 2010 osiągnęły gminy: Besko, Dzikowiec, Grębów, Jarocin, Jeżowe, Krzeszów, Lubenia, Niwiska, Pysznica, Stary Dzików i Stubno, natomiast rekordzistką jest gmina Solina, gdzie wydatki majątkowe miały w każdym z tych lat udział przekraczający 40%.

Ważnym elementem oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest skala ich zadłużenia, mierzona relacją zobowiązań do kwoty

dochodów budżetowych. Podkarpackie samorządy były w 2010 roku relatywnie mało zadłużone na tle innych województw, bo przeciętny wskaźnik zobowiązań do dochodów był na poziomie około 27%, podczas gdy wskaźnik ogólnopolski był o około 7% wyższy. We wszystkich województwach zadłużenie zwiększyło się w 2010 roku w stosunku do roku poprzedniego średnio o 7,8%, przy czym w przypadku powiatów zadłużenie wzrosło najmniej, bo o 4,7%, natomiast w największym stopniu powiększyły zadłużenie samorządy województw (o 14,8%).

Spośród różnych typów jednostek samorządowych na Podkarpaciu najwyższy wskaźnik zobowiązań w relacji do dochodów miały miasta na prawach powiatu, najniższy zaś samorządy powiatów. Jednak w ramach poszczególnych typów samorządów skala zróżnicowania była bardzo duża, bo z jednej strony były samorządy, które na koniec 2010 roku nie miały żadnego zadłużenia (miasto Mielec, Jaśliska, Lutowiska, Pruchnik, Rokietnica), z drugiej zaś były takie jednostki samorządowe, których zobowiązania ogółem przekroczyły 50% dochodów budżetowych (łącznie 16 samorządów). Spośród tej grupy aż 10 samorządów przekroczyło 50-procentowy próg zobowiązań niepodlegających wyłączeniu z limitów zadłużenia w stosunku do dochodów (**tabela F**). W stosunku do ogólnej liczby jednostek samorządowych na Podkarpaciu, samorządy, które przekroczyły 50-procentowy poziom zadłużenia, stanowiły w 2010 roku 8,8% ogółu samorządów. Dla porównania, w całej Polsce odsetek samorządów z tak wysokim zadłużeniem kształtował się na poziomie 9,8%.

Zakończenie

Sytuacja finansowa większości podkarpackich samorządów była – na tle ogólnopolskim – lepsza niż w innych województwach, jeśli jako punkt odniesienia przyjąć dynamikę wzrostu dochodów budżetowych i ich wielkość w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W 2010 roku wskaźnik dochodów na 1 mieszkańca Podkarpacia, po raz pierwszy od reformy samorządowej z 1999 roku, był wyższy od wskaźnika ogólnopolskiego. Był to przede wszystkim rezultat wysokich transferów z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych, które w województwie podkarpackim były znacznie większe niż w innych województwach. Sytuacja finansowa dominującej części podkarpackich samorządów jest w dalszym ciągu w małym stopniu kształtowana przez dochody własne, które mają relatywnie niewielki udział w strukturze dochodów budżetowych.

Pozytywnym zjawiskiem jest dość wysoki i stabilny udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych większości jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu, a także zwiększający się w kolejnych latach udział środków z budżetu Unii Europejskiej w finansowaniu zadań realizowanych przez samorządy. Jest to dowód aktywności władz samorządowych w pozyskiwaniu nowych źródeł finansowania działalności samorządów.

Podobnie jak w całej Polsce, zwiększa się skala zadłużenia podkarpackich samorządów, przy czym niektóre z nich zbliżyły się w 2010 roku do granicy dopuszczalnego zadłużenia. Odsetek takich samorządów jest podobny, jak w innych województwach.

prof. dr hab. ADAM CZUDEC – kierownik Katedry Polityki Gospodarczej, Wydział Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego

Dochody, wydatki i wynik jednostek samorządu terytorialnego w 2010 roku **Tabela A**

Lp.	Nazwa jednostki	Dochody ogółem wykonane (w zł)	Dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Wydatki ogółem wykonane (w zł)	Wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)	Wynik na koniec roku (w zł)	Miejsce w rankingu wg dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca
1	2	3	4	5	6	7	8
	Samorząd województwa	**887 015 112**	**422**	**979 695 587**	**466**	**-92 680 475**	
	POWIATY						
1	bieszczadzki	30 469 257	1 386	30 613 795	1 392	-144 538	1
2	brzozowski	59 743 312	915	58 949 531	903	793 781	10
3	dębicki	118 886 329	890	113 895 160	853	4 991 169	12
4	jarosławski	118 325 189	974	128 148 796	1 055	-9 823 607	8
5	jasielski	124 960 451	1 090	137 665 002	1 201	-12 704 551	6
6	kolbuszowski	44 288 584	719	48 704 495	791	-4 415 910	18
7	krośnieński	76 269 624	686	77 270 808	695	-1 001 184	21
8	leski	31 240 561	1 172	31 342 880	1 176	-102 318	5
9	leżajski	80 905 240	1 173	81 750 674	1 185	-845 435	4
10	lubaczowski	72 253 848	1 275	74 798 727	1 320	-2 544 880	3
11	łańcucki	68 579 159	872	79 139 283	1 006	-10 560 124	13
12	mielecki	123 632 965	922	134 322 736	1 002	-10 689 771	9
13	niżański	48 043 965	718	51 840 379	775	-3 796 414	19
14	przemyski	49 933 068	701	43 746 256	614	6 186 812	20
15	przeworski	60 537 267	770	69 245 498	880	-8 708 231	16
16	ropczycko-sędziszowski	76 881 808	1 068	78 897 623	1 096	-2 015 816	7
17	rzeszowski	116 086 337	721	112 509 237	698	3 577 100	17
18	sanocki	75 124 880	792	76 175 917	803	-1 051 037	15
19	stalowowolski	92 947 771	865	89 711 850	835	3 235 921	14
20	strzyżowski	85 507 709	1 381	90 544 659	1 463	-5 036 950	2
21	tarnobrzeski	47 792 185	893	45 426 827	849	2 365 358	11
	Powiaty razem	**1 602 409 509**	**909**	**1 654 700 133**	**939**	**-52 290 624**	

1	2	3	4	5	6	7	8
	MIASTA NA PRAWACH POWIATU						
1	Krosno	220 884 423	4 653	231 856 548	4 884	-10 972 125	3
2	Przemyśl	309 186 741	4 668	312 701 731	4 722	-3 514 990	2
3	Rzeszów	698 981 504	3 922	771 316 489	4 328	-72 334 985	4
4	Tarnobrzeg	242 603 420	4 930	255 903 165	5 200	-13 299 744	1
	Miasta na prawach powiatu razem	**1 471 656 088**	**4 314**	**1 571 777 932**	**4 607**	**-100 121 844**	
	MIASTA						
1	Dębica	122 892 981	2 637	135 350 855	2 904	-12 457 874	5
2	Dynów	20 343 277	3 332	21 423 823	3 509	-1 080 546	2
3	Jarosław	90 467 936	2 279	96 795 281	2 438	-6 327 345	11
4	Jasło	128 801 039	3 488	133 446 614	3 613	-4 645 575	1
5	Leżajsk	33 895 859	2 400	36 933 181	2 615	-3 037 322	8
6	Lubaczów	28 121 178	2 273	30 238 559	2 444	-2 117 381	12
7	Łańcut	42 964 744	2 379	44 410 179	2 459	-1 445 434	9
8	Mielec	159 565 545	2 627	152 331 828	2 508	7 233 717	6
9	Przeworsk	38 194 074	2 428	41 085 532	2 611	-2 891 458	7
10	Radymno	14 468 540	2 660	15 359 388	2 823	-890 848	4
11	Sanok	89 859 507	2 298	95 218 413	2 435	-5 358 907	10
12	Stalowa Wola	192 399 686	3 036	196 326 457	3 098	-3 926 771	3
	Miasta razem	**961 974 366**	**2 685**	**998 920 110**	**2 788**	**-36 945 744**	
	MIASTA-GMINY						
1	Baranów Sandomierski	39 518 113	3 275	39 001 873	3 232	516 240	7
2	Błażowa	33 220 737	3 133	34 651 521	3 268	-1 430 783	9
3	Boguchwała	48 777 470	2 620	57 282 367	3 077	-8 504 897	21
4	Brzostek	43 625 070	3 327	47 606 757	3 631	-3 981 688	4
5	Brzozów	75 384 424	2 873	92 251 058	3 515	-16 866 635	16
6	Cieszanów	24 248 521	3 362	26 857 164	3 724	-2 608 643	2
7	Dukla	47 857 323	3 281	57 146 940	3 918	-9 289 617	6
8	Głogów Małopolski	56 309 038	3 053	61 888 296	3 356	-5 579 258	11
9	Iwonicz-Zdrój	30 265 839	2 733	35 143 833	3 173	-4 877 994	19
10	Jedlicze	34 539 031	2 266	40 281 982	2 643	-5 742 951	31

1	2	3	4	5	6	7	8
11	Kańczuga	27 050 928	2 154	31 330 191	2 494	-4 279 263	33
12	Kolbuszowa	62 672 093	2 558	73 116 986	2 985	-10 444 893	24
13	Kołaczyce	27 178 507	3 027	29 469 921	3 282	-2 291 414	13
14	Lesko	38 123 720	3 308	48 975 311	4 250	-10 851 591	5
15	Narol	27 913 385	3 353	30 235 401	3 632	-2 322 016	3
16	Nisko	52 636 349	2 339	52 297 422	2 324	338 927	30
17	Nowa Dęba	44 197 014	2 429	50 382 386	2 769	-6 185 372	29
18	Nowa Sarzyna	52 847 201	2 492	57 607 368	2 716	-4 760 166	27
19	Oleszyce	20 719 342	3 195	25 818 237	3 982	-5 098 895	8
20	Pilzno	53 314 963	3 035	58 297 651	3 318	-4 982 688	12
21	Przecław	35 041 658	3 121	41 280 628	3 677	-6 238 970	10
22	Radomyśl Wielki	41 809 739	3 009	44 784 871	3 223	-2 975 131	14
23	Ropczyce	67 946 251	2 577	74 044 164	2 809	-6 097 913	22
24	Rudnik nad Sanem	22 760 358	2 258	28 644 802	2 842	-5 884 444	32
25	Rymanów	42 442 361	2 735	49 872 687	3 214	-7 430 326	18
26	Sędziszów Małopolski	57 959 982	2 535	63 686 338	2 786	-5 726 356	25
27	Sieniawa	26 381 144	3 805	27 133 150	3 914	-752 006	1
28	Sokołów Małopolski	45 102 339	2 721	52 992 401	3 197	-7 890 062	20
29	Strzyżów	52 959 959	2 562	60 483 266	2 926	-7 523 306	23
30	Tyczyn	27 518 684	2 437	30 011 942	2 657	-2 493 259	28
31	Ulanów	23 682 283	2 779	24 646 390	2 892	-964 107	17
32	Ustrzyki Dolne	52 096 641	2 974	56 038 133	3 199	-3 941 491	15
33	Zagórz	32 172 263	2 510	37 054 960	2 890	-4 882 697	26
	Miasta-gminy razem	**1 368 272 732**	**2 774**	**1 540 316 398**	**3 122**	**-172 043 666**	
	GMINY WIEJSKIE						
1	Adamówka	12 498 906	3 013	13 530 997	3 261	-1 032 091	50
2	Baligród	11 184 082	3 563	11 003 104	3 505	180 979	17
3	Besko	13 789 742	3 198	15 974 280	3 705	-2 184 537	37
4	Białobrzegi	19 511 813	2 350	22 634 274	2 726	-3 122 460	102
5	Bircza	21 441 637	3 323	22 819 043	3 537	-1 377 406	33
6	Bojanów	26 768 511	3 656	33 865 858	4 626	-7 097 348	14

1	2	3	4	5	6	7	8
7	Borowa	17 079 411	3 064	19 781 378	3 548	-2 701 967	45
8	Brzyska	17 767 327	2 826	19 518 792	3 105	-1 751 465	65
9	Bukowsko	17 349 924	3 258	19 333 632	3 630	-1 983 708	34
10	Chłopice	12 887 127	2 329	14 123 785	2 552	-1 236 658	104
11	Chmielnik	19 832 489	3 023	22 279 660	3 396	-2 447 172	48
12	Chorkówka	32 308 376	2 393	33 170 158	2 457	-861 782	100
13	Cisna	7 150 378	4 128	8 379 490	4 838	-1 229 112	7
14	Cmolas	24 076 832	3 022	26 147 201	3 282	-2 070 370	49
15	Czarna (Bieszczadzka)	6 443 780	2 815	7 591 205	3 316	-1 147 425	68
16	Czarna (Dębicka)	34 744 405	2 729	37 128 024	2 916	-2 383 619	77
17	Czarna (Łańcucka)	32 706 899	2 962	38 551 680	3 491	-5 844 781	57
18	Czermin	27 982 094	4 087	30 921 005	4 516	-2 938 911	8
19	Czudec	34 730 607	2 997	41 507 816	3 582	-6 777 209	52
20	Dębica	77 851 328	3 186	82 188 309	3 363	-4 336 981	39
21	Dębowiec	22 200 132	2 622	26 823 383	3 168	-4 623 252	85
22	Domaradz	22 879 109	3 769	28 112 058	4 631	-5 232 948	12
23	Dubiecko	27 548 528	2 980	36 569 553	3 956	-9 021 025	54
24	Dydnia	32 990 547	4 070	38 382 316	4 735	-5 391 769	9
25	Dynów	19 300 149	2 691	21 508 878	2 999	-2 208 728	79
26	Dzikowiec	22 870 111	3 556	27 580 176	4 289	-4 710 065	18
27	Fredropol	19 471 427	3 540	24 141 428	4 389	-4 670 001	19
28	Frysztak	36 195 260	3 410	44 096 813	4 154	-7 901 553	26
29	Gać	11 530 017	2 495	12 351 957	2 673	-821 939	95
30	Gawłuszowice	11 055 488	3 993	11 111 958	4 013	-56 470	10
31	Gorzyce	158 028 272	11 682	152 788 259	11 295	5 240 014	1
32	Grębów	29 180 218	3 000	31 714 218	3 260	-2 534 000	51
33	Grodzisko Dolne	22 524 781	2 793	24 727 723	3 066	-2 202 942	70
34	Haczów	21 390 374	2 348	23 098 902	2 536	-1 708 528	103
35	Harasiuki	21 069 167	3 328	22 914 049	3 619	-1 844 882	31
36	Horyniec-Zdrój	14 532 244	2 974	16 547 254	3 386	-2 015 010	55
37	Hyżne	18 146 098	2 638	20 983 461	3 051	-2 837 363	82

1	2	3	4	5	6	7	8
38	Iwierzyce	24 393 453	3 244	29 604 001	3 937	-5 210 548	36
39	Jarocin	14 879 710	2 820	16 073 857	3 047	-1 194 148	67
40	Jarosław	32 367 211	2 544	41 002 195	3 223	-8 634 984	91
41	Jasienica Rosielna	28 116 490	3 754	32 878 283	4 390	-4 761 793	13
42	Jasło	48 757 356	3 067	50 040 981	3 147	-1 283 625	44
43	Jaśliska	5 002 830	2 371	4 874 779	2 310	128 051	101
44	Jawornik Polski	12 867 338	2 773	16 103 861	3 470	-3 236 523	73
45	Jeżowe	31 384 085	3 156	36 342 646	3 654	-4 958 561	42
46	Jodłowa	18 219 391	3 382	18 377 619	3 411	-158 227	29
47	Kamień	31 374 885	4 537	33 832 784	4 893	-2 457 899	3
48	Komańcza	12 920 351	2 572	15 152 584	3 017	-2 232 233	88
49	Korczyna	27 680 290	2 525	28 048 267	2 558	-367 978	92
50	Krasiczyn	12 813 290	2 638	13 130 311	2 703	-317 021	83
51	Krasne	27 767 340	2 781	28 691 366	2 873	-924 027	71
52	Krempna	7 482 024	3 798	7 203 373	3 657	278 651	11
53	Krościenko Wyżne	11 451 685	2 129	11 620 917	2 160	-169 232	111
54	Krzeszów	17 849 929	4 201	19 733 624	4 644	-1 883 694	6
55	Krzywcza	14 039 107	2 869	15 377 651	3 142	-1 338 544	63
56	Kuryłówka	19 526 265	3 469	20 674 090	3 673	-1 147 825	24
57	Laszki	17 810 383	2 591	18 153 874	2 641	-343 491	86
58	Leżajsk	59 265 212	2 970	59 664 838	2 990	-399 626	56
59	Lubaczów	31 912 369	3 519	37 567 520	4 143	-5 655 151	20
60	Lubenia	22 082 945	3 387	23 237 065	3 565	-1 154 120	28
61	Lutowiska	9 396 596	4 299	12 027 081	5 502	-2 630 485	5
62	Łańcut	45 997 362	2 222	50 085 407	2 420	-4 088 045	109
63	Majdan Królewski	28 648 719	2 962	35 286 656	3 648	-6 637 937	58
64	Markowa	15 998 524	2 415	21 962 908	3 316	-5 964 384	99
65	Medyka	19 861 094	3 177	20 450 435	3 272	-589 341	40
66	Miejsce Piastowe	31 269 901	2 295	37 089 816	2 722	-5 819 915	107
67	Mielec	43 893 022	3 483	46 160 500	3 663	-2 267 478	23
68	Niebylec	26 607 733	2 508	27 764 446	2 617	-1 156 713	93

1	2	3	4	5	6	7	8
69	Niwiska	20 180 550	3 438	21 108 830	3 596	-928 280	25
70	Nowy Żmigród	33 015 357	3 575	40 810 709	4 420	-7 795 352	16
71	Nozdrzec	22 497 835	2 725	22 097 308	2 677	400 526	78
72	Olszanica	13 004 509	2 582	13 697 832	2 719	-693 323	87
73	Orły	21 232 139	2 498	24 983 043	2 939	-3 750 904	94
74	Osiek Jasielski	15 360 314	2 878	16 601 177	3 110	-1 240 863	62
75	Ostrów	47 126 379	6 801	48 883 702	7 055	-1 757 322	2
76	Padew Narodowa	15 523 115	2 912	19 059 837	3 575	-3 536 722	61
77	Pawłosiów	19 280 438	2 303	18 735 517	2 238	544 921	106
78	Pruchnik	30 060 061	3 050	28 629 704	2 905	1 430 357	46
79	Przemyśl	28 816 137	3 187	31 917 798	3 530	-3 101 661	38
80	Przeworsk	32 976 379	2 266	37 986 648	2 610	-5 010 268	108
81	Pysznica	27 511 689	2 738	31 203 780	3 106	-3 692 091	76
82	Radomyśl nad Sanem	20 784 961	2 824	27 227 347	3 699	-6 442 386	66
83	Radymno	39 651 797	3 502	43 159 559	3 812	-3 507 763	22
84	Rakszawa	18 392 415	2 561	16 952 439	2 361	1 439 976	89
85	Raniżów	20 283 714	2 835	22 145 955	3 095	-1 862 241	64
86	Rokietnica	11 243 111	2 634	11 535 035	2 703	-291 924	84
87	Roźwienica	18 772 566	3 046	22 054 182	3 578	-3 281 616	47
88	Sanok	42 001 582	2 452	46 382 123	2 707	-4 380 541	97
89	Skołyszyn	39 367 573	3 170	40 797 651	3 285	-1 430 077	41
90	Solina	23 430 102	4 483	24 625 371	4 712	-1 195 269	4
91	Stary Dzików	15 599 376	3 517	17 140 730	3 864	-1 541 353	21
92	Stubno	12 868 861	3 253	16 984 172	4 293	-4 115 311	35
93	Świlcza	39 809 374	2 557	49 203 977	3 161	-9 394 604	90
94	Tarnowiec	22 327 672	2 453	23 994 604	2 636	-1 666 932	96
95	Tryńcza	22 025 183	2 665	22 337 047	2 703	-311 864	80
96	Trzebownisko	61 937 717	3 118	73 189 105	3 684	-11 251 388	43
97	Tuszów Narodowy	21 087 048	2 763	23 497 929	3 079	-2 410 881	74
98	Tyrawa Wołoska	6 372 241	3 326	6 852 286	3 576	-480 044	32
99	Wadowice Górne	26 778 264	3 607	29 851 583	4 021	-3 073 320	15

1	2	3	4	5	6	7	8
100	Wiązownica	33 074 351	2 958	38 754 696	3 466	-5 680 344	60
101	Wielkie Oczy	10 700 072	2 746	11 411 613	2 929	-711 541	75
102	Wielopole Skrzyńskie	24 961 505	2 994	26 887 479	3 225	-1 925 974	53
103	Wiśniowa	22 220 973	2 642	25 548 778	3 038	-3 327 805	81
104	Wojaszówka	20 369 048	2 215	21 864 875	2 378	-1 495 826	110
105	Zaklików	23 916 717	2 799	24 654 966	2 886	-738 250	69
106	Zaleszany	24 983 738	2 308	26 274 728	2 427	-1 290 991	105
107	Zarszyn	25 743 273	2 777	29 521 757	3 185	-3 778 484	72
108	Zarzecze	24 395 720	3 388	27 881 687	3 872	-3 485 967	27
109	Żołynia	19 966 597	2 959	22 005 349	3 261	-2 038 753	59
110	Żurawica	30 463 625	2 429	34 708 781	2 767	-4 245 156	98
111	Żyraków	46 034 959	3 368	45 188 495	3 306	846 464	30
	Gminy wiejskie razem	**2 826 803 517**	**3 104**	**3 120 465 996**	**3 426**	**-293 662 479**	

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2010 roku (w %) **Tabela B**

Lp.	Nazwa jednostki	Dochody własne	Subwencja ogólna	Dotacje celowe
1	2	3	4	5
	Samorząd województwa	**19,95**	**37,03**	**43,02**
	POWIATY			
1	bieszczadzki	28,08	39,59	32,33
2	brzozowski	16,64	49,82	33,54
3	dębicki	28,30	41,88	29,82
4	jarosławski	19,87	55,69	24,44
5	jasielski	22,72	51,01	26,27
6	kolbuszowski	32,12	38,74	29,14
7	krośnieński	23,04	44,14	32,82
8	leski	21,37	46,07	32,56
9	leżajski	20,48	43,19	36,34
10	lubaczowski	15,21	45,44	39,35
11	łańcucki	30,94	40,43	28,63
12	mielecki	25,10	46,71	28,19
13	niżański	22,10	53,18	24,72
14	przemyski	28,79	34,39	36,82
15	przeworski	23,49	40,31	36,20
16	ropczycko-sędziszowski	24,43	44,90	30,67
17	rzeszowski	32,56	27,95	39,49
18	sanocki	21,69	57,10	21,20
19	stalowowolski	29,98	44,89	25,13
20	strzyżowski	17,06	33,65	49,29
21	tarnobrzeski	18,42	41,24	40,33
	Powiaty razem	**24,07**	**44,11**	**31,82**
	MIASTA NA PRAWACH POWIATU			
1	Krosno	45,11	35,02	19,87
2	Przemyśl	32,73	34,21	33,05
3	Rzeszów	47,79	33,88	18,32
4	Tarnobrzeg	30,74	29,72	39,53
	Miasta na prawach powiatu razem	**41,42**	**33,44**	**25,14**
	MIASTA			
1	Dębica	55,72	19,71	24,57
2	Dynów	19,19	37,72	43,09
3	Jarosław	55,16	26,22	18,62
4	Jasło	47,48	18,03	34,49
5	Leżajsk	61,73	20,46	17,81
6	Lubaczów	46,85	31,80	21,35
7	Łańcut	65,11	20,89	14,00
8	Mielec	60,74	18,92	20,33
9	Przeworsk	55,86	22,98	21,17
10	Radymno	49,68	32,39	17,93
11	Sanok	62,25	21,61	16,15
12	Stalowa Wola	55,33	17,38	27,30
	Miasta razem	**55,44**	**20,81**	**23,75**
	MIASTA-GMINY			
1	Baranów Sandomierski	18,99	40,37	40,63
2	Błażowa	15,88	43,62	40,50
3	Boguchwała	51,93	30,32	17,75
4	Brzostek	14,70	46,85	38,46
5	Brzozów	33,19	39,39	27,42
6	Cieszanów	22,14	38,97	38,89
7	Dukla	38,31	42,07	19,62
8	Głogów Małopolski	50,08	25,73	24,18
9	Iwonicz-Zdrój	34,44	45,10	20,47
10	Jedlicze	52,86	25,40	21,74
11	Kańczuga	25,85	50,63	23,51
12	Kolbuszowa	32,88	39,21	27,91
13	Kołaczyce	23,05	48,04	28,91
14	Lesko	56,97	27,02	16,00
15	Narol	27,80	41,74	30,46
16	Nisko	46,56	31,43	22,00
17	Nowa Dęba	45,57	32,44	21,99
18	Nowa Sarzyna	35,07	38,94	25,98

1	2	3	4	5
19	Oleszyce	25,11	39,49	35,41
20	Pilzno	26,51	36,98	36,52
21	Przecław	13,73	45,62	40,65
22	Radomyśl Wielki	15,10	50,08	34,82
23	Ropczyce	37,73	31,55	30,71
24	Rudnik nad Sanem	29,57	40,04	30,39
25	Rymanów	29,58	48,17	22,24
26	Sędziszów Małopolski	27,35	41,19	31,45
27	Sieniawa	22,46	38,60	38,95
28	Sokołów Małopolski	21,06	49,32	29,62
29	Strzyżów	30,66	40,16	29,18
30	Tyczyn	32,95	41,42	25,63
31	Ulanów	13,93	49,35	36,71
32	Ustrzyki Dolne	39,03	36,02	24,95
33	Zagórz	38,63	40,68	20,69
	Miasta-gminy razem	**32,50**	**39,10**	**28,40**
	GMINY WIEJSKIE			
1	Adamówka	22,81	53,68	23,51
2	Baligród	26,72	39,13	34,15
3	Besko	30,08	42,88	27,04
4	Białobrzegi	31,36	46,91	21,73
5	Bircza	15,44	48,17	36,38
6	Bojanów	15,27	42,91	41,82
7	Borowa	18,42	43,55	38,03
8	Brzyska	17,49	52,58	29,93
9	Bukowsko	17,20	57,75	25,05
10	Chłopice	27,04	53,45	19,51
11	Chmielnik	29,58	39,19	31,23
12	Chorkówka	20,91	54,87	24,23
13	Cisna	56,65	28,73	14,62
14	Cmolas	14,33	51,18	34,49
15	Czarna (Bieszczadzka)	31,69	42,82	25,49
16	Czarna (Dębicka)	22,75	45,77	31,48
17	Czarna (Łańcucka)	34,43	43,19	22,38
18	Czermin	16,53	38,61	44,86
19	Czudec	17,99	44,30	37,71
20	Dębica	32,57	36,64	30,79
21	Dębowiec	20,89	53,82	25,28
22	Domaradz	20,62	41,02	38,36
23	Dubiecko	15,83	50,63	33,54
24	Dydnia	14,45	40,51	45,04
25	Dynów	16,76	56,49	26,75
26	Dzikowiec	12,59	49,42	37,99
27	Fredropol	19,59	41,26	39,15
28	Frysztak	18,30	41,03	40,67
29	Gać	22,54	48,32	29,15
30	Gawłuszowice	21,36	36,58	42,06
31	Gorzyce	11,37	14,50	74,13
32	Grębów	26,49	43,34	30,17
33	Grodzisko Dolne	19,49	48,85	31,66
34	Haczów	20,20	58,31	21,49
35	Harasiuki	12,26	50,25	37,49
36	Horyniec-Zdrój	32,20	43,61	24,19
37	Hyżne	17,26	55,58	27,17
38	Iwierzyce	38,41	40,56	21,02
39	Jarocin	17,56	53,00	29,44
40	Jarosław	39,94	38,76	21,30
41	Jasienica Rosielna	15,31	41,24	43,45
42	Jasło	32,43	32,55	35,02
43	Jaśliska	21,45	54,74	23,81
44	Jawornik Polski	19,13	51,93	28,94
45	Jeżowe	11,82	51,33	36,85
46	Jodłowa	13,92	47,37	38,71
47	Kamień	10,20	37,77	52,03
48	Komańcza	33,96	43,35	22,69
49	Korczyna	26,61	47,85	25,54
50	Krasiczyn	45,61	33,70	20,70

1	2	3	4	5
51	Krasne	44,86	27,58	27,56
52	Krempna	27,64	42,23	30,13
53	Krościenko Wyżne	34,75	41,98	23,27
54	Krzeszów	21,40	32,61	45,99
55	Krzywcza	18,01	53,97	28,02
56	Kuryłówka	16,00	41,64	42,36
57	Laszki	17,93	54,74	27,32
58	Leżajsk	32,40	43,01	24,59
59	Lubaczów	33,60	36,41	30,00
60	Lubenia	20,61	34,16	45,23
61	Lutowiska	61,01	23,64	15,35
62	Łańcut	29,90	51,23	18,87
63	Majdan Królewski	12,42	53,56	34,03
64	Markowa	33,62	43,92	22,46
65	Medyka	39,60	30,36	30,04
66	Miejsce Piastowe	29,55	49,08	21,37
67	Mielec	19,13	35,49	45,38
68	Niebylec	16,36	53,78	29,85
69	Niwiska	12,81	44,86	42,32
70	Nowy Żmigród	35,49	43,34	21,17
71	Nozdrzec	14,85	62,30	22,85
72	Olszanica	26,60	49,67	23,73
73	Orły	25,90	52,52	21,58
74	Osiek Jasielski	28,16	46,72	25,12
75	Ostrów	72,09	17,52	10,39
76	Padew Narodowa	19,62	44,07	36,31
77	Pawłosiów	40,66	38,21	21,13
78	Pruchnik	16,68	46,87	36,45
79	Przemyśl	30,90	33,58	35,51
80	Przeworsk	25,66	50,63	23,70
81	Pysznica	43,40	42,33	14,27
82	Radomyśl nad Sanem	23,01	49,71	27,28
83	Radymno	41,81	39,76	18,43
84	Rakszawa	23,59	51,50	24,91
85	Raniżów	14,53	53,11	32,36
86	Rokietnica	26,06	48,74	25,19
87	Roźwienica	17,63	46,27	36,10
88	Sanok	28,79	43,74	27,47
89	Skołyszyn	23,48	42,03	34,49
90	Solina	71,60	16,44	11,96
91	Stary Dzików	39,53	35,77	24,69
92	Stubno	33,97	44,70	21,33
93	Świlcza	30,11	40,97	28,92
94	Tarnowiec	26,63	50,70	22,67
95	Tryńcza	35,85	44,17	19,97
96	Trzebownisko	32,58	32,39	35,03
97	Tuszów Narodowy	21,99	39,53	38,48
98	Tyrawa Wołoska	17,55	54,87	27,57
99	Wadowice Górne	15,36	40,01	44,63
100	Wiązownica	31,83	45,83	22,34
101	Wielkie Oczy	22,80	49,61	27,59
102	Wielopole Skrzyńskie	11,31	52,80	35,89
103	Wiśniowa	12,57	53,45	33,98
104	Wojaszówka	25,99	50,99	23,02
105	Zaklików	22,39	42,29	35,32
106	Zaleszany	29,83	44,14	26,04
107	Zarszyn	27,73	47,76	24,50
108	Zarzecze	21,32	40,94	37,74
109	Żołynia	19,41	50,83	29,76
110	Żurawica	36,73	38,48	24,79
111	Żyraków	30,74	30,73	38,53
	Gminy wiejskie razem	**25,68**	**41,71**	**32,61**

Udział środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem (w %) Tabela C

Lp.	Nazwa jednostki	Lata		
		2008	2009	2010
1	2	3	4	5
	Samorząd województwa	**18,45**	**41,36**	**17,25**
	POWIATY			
1	bieszczadzki	0,39	5,97	12,43
2	brzozowski	2,02	6,32	9,25
3	dębicki	2,40	4,04	9,22
4	jarosławski	4,81	1,46	2,61
5	jasielski	0,83	5,63	6,20
6	kolbuszowski	0,54	18,71	8,41
7	krośnieński	1,99	1,14	10,58
8	leski	3,83	0,93	1,47
9	leżajski	2,06	11,93	17,52
10	lubaczowski	2,05	9,93	10,23
11	łańcucki	0,74	0,88	7,43
12	mielecki	4,83	8,85	3,83
13	niżański	0,69	10,61	6,01
14	przemyski	0,97	7,44	19,70
15	przeworski	4,17	2,10	10,75
16	ropczycko-sędziszowski	13,00	6,89	13,91
17	rzeszowski	1,73	6,44	11,11
18	sanocki	0,43	24,33	4,88
19	stalowowolski	1,67	8,14	7,28
20	strzyżowski	0,96	4,06	16,92
21	tarnobrzeski	0,85	4,99	6,67
	Powiaty razem	**2,49**	**7,60**	**9,35**
	MIASTA NA PRAWACH POWIATU			
1	Krosno	5,75	1,81	5,25
2	Przemyśl	1,15	1,92	16,41
3	Rzeszów	7,30	1,78	8,91
4	Tarnobrzeg	9,87	1,11	2,92
	Miasta na prawach powiatu razem	**5,79**	**1,73**	**8,37**
	MIASTA			
1	Dębica	1,67	3,91	7,08
2	Dynów	10,39	1,27	23,98
3	Jarosław	1,34	1,80	1,16
4	Jasło	2,36	4,02	4,68
5	Leżajsk	0,35	3,12	10,71
6	Lubaczów	0,70	0,71	0,46
7	Łańcut	0,34	0,63	0,70
8	Mielec	1,04	4,66	8,56
9	Przeworsk	1,17	1,28	6,61
10	Radymno	1,41	1,52	0,61
11	Sanok	5,51	1,49	5,06
12	Stalowa Wola	3,06	2,34	14,16
	Miasta razem	**2,87**	**2,82**	**6,98**
	MIASTA-GMINY			
1	Baranów Sandomierski	0,14	0,53	14,57
2	Błażowa	0,82	6,71	19,30
3	Boguchwała	1,48	1,85	16,54
4	Brzostek	5,03	2,08	5,30
5	Brzozów	0,05	0,39	10,07
6	Cieszanów	7,58	1,56	12,55
7	Dukla	0,22	0,41	14,38
8	Głogów Małopolski	0,06	2,82	9,60
9	Iwonicz-Zdrój	0,83	1,19	3,55
10	Jedlicze	4,71	9,01	4,32
11	Kańczuga	0,63	1,14	4,39
12	Kolbuszowa	1,18	2,37	7,11
13	Kołaczyce	7,43	6,42	6,63
14	Lesko	3,46	2,28	26,11
15	Narol	1,68	13,68	22,75
16	Nisko	2,25	4,16	8,18
17	Nowa Dęba	1,06	1,56	2,96
18	Nowa Sarzyna	1,14	11,74	7,82
19	Oleszyce	0,61	7,73	14,10

1	2	3	4	5
20	Pilzno	3,39	12,83	6,01
21	Przecław	2,14	4,92	19,59
22	Radomyśl Wielki	2,34	4,34	6,83
23	Ropczyce	1,59	0,84	3,09
24	Rudnik nad Sanem	0,69	14,85	7,25
25	Rymanów	0,36	0,49	6,34
26	Sędziszów Małopolski	3,35	1,00	3,42
27	Sieniawa	0,53	20,63	17,59
28	Sokołów Małopolski	1,39	5,93	9,59
29	Strzyżów	0,73	1,19	5,62
30	Tyczyn	0,38	0,90	1,59
31	Ulanów	3,16	11,24	20,02
32	Ustrzyki Dolne	2,30	7,68	7,75
33	Zagórz	0,57	1,07	9,15
	Miasta-gminy razem	**1,92**	**4,49**	**10,12**
	GMINY WIEJSKIE			
1	Adamówka	0,55	1,05	1,17
2	Baligród	3,47	21,22	10,86
3	Besko	1,40	11,45	23,21
4	Białobrzegi	7,59	4,89	2,75
5	Bircza	1,76	9,68	9,89
6	Bojanów	0,91	11,73	25,49
7	Borowa	1,22	1,93	1,13
8	Brzyska	0,45	1,89	4,94
9	Bukowsko	0,21	0,80	0,50
10	Chłopice	0,00	0,00	0,00
11	Chmielnik	1,70	3,64	4,25
12	Chorkówka	0,72	3,41	2,75
13	Cisna	3,66	0,43	7,18
14	Cmolas	1,08	7,61	14,11
15	Czarna (Bieszczadzka)	0,74	2,90	5,96
16	Czarna (Dębicka)	10,50	6,11	7,29
17	Czarna (Łańcucka)	0,60	11,66	7,87
18	Czermin	0,47	0,53	6,99
19	Czudec	1,26	5,17	11,81
20	Dębica	7,82	4,57	4,60
21	Dębowiec	9,18	4,23	5,27
22	Domaradz	0,95	1,86	19,57
23	Dubiecko	1,08	1,46	8,75
24	Dydnia	1,47	6,51	22,19
25	Dynów	0,91	1,89	5,04
26	Dzikowiec	2,03	12,14	21,64
27	Fredropol	1,58	5,60	20,09
28	Frysztak	1,18	1,68	21,23
29	Gać	0,00	0,66	8,22
30	Gawłuszowice	0,73	0,86	0,93
31	Gorzyce	2,77	0,47	1,34
32	Grębów	1,27	4,72	10,57
33	Grodzisko Dolne	2,41	4,30	12,46
34	Haczów	0,51	3,41	0,60
35	Harasiuki	2,53	8,81	15,18
36	Horyniec-Zdrój	3,01	2,52	2,64
37	Hyżne	4,61	3,08	5,82
38	Iwierzyce	0,96	0,81	21,54
39	Jarocin	0,78	9,06	7,77
40	Jarosław	0,54	0,53	0,61
41	Jasienica Rosielna	0,12	1,45	26,05
42	Jasło	17,77	33,52	13,08
43	Jaśliska	0,00	0,00	0,00
44	Jawornik Polski	1,62	1,53	0,55
45	Jeżowe	1,38	10,37	16,50
46	Jodłowa	2,67	7,04	5,57
47	Kamień	2,66	2,20	34,19
48	Komańcza	7,68	1,91	6,68
49	Korczyna	0,00	0,73	5,85
50	Krasiczyn	0,00	0,00	1,52
51	Krasne	0,21	18,23	10,92

1	2	3	4	5
52	Krempna	11,19	29,46	6,19
53	Krościenko Wyżne	2,22	1,09	1,25
54	Krzeszów	4,65	23,65	30,93
55	Krzywcza	0,98	1,15	4,59
56	Kuryłówka	2,32	11,00	18,74
57	Laszki	1,09	1,51	2,46
58	Leżajsk	0,26	0,92	8,14
59	Lubaczów	2,50	2,61	13,40
60	Lubenia	2,16	17,07	26,31
61	Lutowiska	1,17	1,91	2,90
62	Łańcut	0,39	5,18	2,53
63	Majdan Królewski	0,32	3,79	12,51
64	Markowa	0,00	0,00	0,30
65	Medyka	0,02	11,81	15,39
66	Miejsce Piastowe	0,20	1,32	0,04
67	Mielec	0,62	1,43	4,99
68	Niebylec	2,22	3,60	5,33
69	Niwiska	1,31	14,72	24,00
70	Nowy Żmigród	0,42	4,37	26,04
71	Nozdrzec	1,78	1,61	2,09
72	Olszanica	1,85	9,41	4,03
73	Orły	0,20	0,71	3,31
74	Osiek Jasielski	2,90	40,05	11,97
75	Ostrów	1,71	0,94	1,82
76	Padew Narodowa	2,69	2,04	2,78
77	Pawłosiów	1,48	0,67	3,39
78	Pruchnik	0,89	1,33	15,74
79	Przemyśl	0,83	2,77	19,12
80	Przeworsk	0,64	0,83	1,47
81	Pysznica	2,13	4,93	16,09
82	Radomyśl nad Sanem	0,72	1,03	5,65
83	Radymno	0,53	5,44	7,26
84	Rakszawa	0,00	0,00	1,87
85	Raniżów	0,41	1,98	7,93
86	Rokietnica	0,63	0,43	0,42
87	Roźwienica	1,79	1,94	11,95
88	Sanok	5,11	0,68	5,13
89	Skołyszyn	5,60	17,00	2,63
90	Solina	0,00	7,76	9,22
91	Stary Dzików	1,11	1,16	6,67
92	Stubno	0,70	10,09	2,91
93	Świlcza	0,65	4,67	12,96
94	Tarnowiec	9,99	8,52	5,75
95	Tryńcza	0,50	21,66	4,01
96	Trzebownisko	0,36	22,37	22,47
97	Tuszów Narodowy	1,49	9,95	8,22
98	Tyrawa Wołoska	0,53	0,72	3,19
99	Wadowice Górne	1,14	4,69	9,29
100	Wiązownica	0,38	8,01	14,80
101	Wielkie Oczy	1,48	1,83	9,39
102	Wielopole Skrzyńskie	0,71	2,06	4,77
103	Wiśniowa	3,21	5,63	7,73
104	Wojaszówka	0,00	0,00	3,82
105	Zaklików	1,25	6,03	14,31
106	Zaleszany	0,48	11,91	10,37
107	Zarszyn	1,29	22,21	9,98
108	Zarzecze	2,44	15,27	26,35
109	Żołynia	1,25	0,99	0,98
110	Żurawica	0,01	7,04	3,97
111	Żyraków	4,05	15,10	25,15
	Gminy wiejskie razem	**1,96**	**6,93**	**6,93**

Struktura wydatków według ważniejszych działów klasyfikacji budżetowej w 2010 roku **Tabela D**

Lp.	Nazwa jednostki	Wydatki ogółem (w zł)	Wydatki (w %) w tym:					
			transport i łączność	administracja publiczna	oświata i wychowanie	pomoc społeczna	edukacyjna opieka wychowawcza	gospodarka komunalna i ochrona środowiska
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Samorząd województwa	**979 695 587**	**49,82**	**6,74**	**6,15**	**3,73**	**1,19**	**0,24**
	POWIATY							
1	bieszczadzki	30 613 795	12,84	8,03	27,13	25,32	7,05	0,11
2	brzozowski	58 949 531	27,46	10,61	25,29	17,28	3,20	0,05
3	dębicki	113 895 160	27,76	7,37	38,03	14,73	1,40	0,30
4	jarosławski	128 148 796	17,04	7,33	33,19	16,78	11,06	0,13
5	jasielski	137 665 002	26,90	6,04	38,84	11,85	4,28	0,03
6	kolbuszowski	48 704 495	43,12	9,46	22,00	8,69	1,27	0,10
7	krośnieński	77 270 808	31,44	13,03	21,71	15,02	9,35	0,02
8	leski	31 342 880	22,66	10,02	28,36	8,43	11,10	0,28
9	leżajski	81 750 674	20,89	7,32	29,05	17,46	8,44	0,01
10	lubaczowski	74 798 727	21,28	8,42	24,57	17,41	9,42	0,07
11	łańcucki	79 139 283	27,79	8,62	33,26	11,65	4,58	0,05
12	mielecki	134 322 736	22,98	9,38	36,06	9,66	7,97	0,14
13	niżański	51 840 379	26,31	10,33	29,02	9,56	4,69	0,45
14	przemyski	43 746 256	51,75	13,54	8,06	18,51	1,80	0,15
15	przeworski	69 245 498	33,69	8,69	27,24	10,05	2,14	0,07
16	ropczycko-sędziszowski	78 897 623	22,68	8,92	31,74	13,89	6,91	0,77
17	rzeszowski	112 509 237	34,63	8,81	13,22	23,04	5,98	0,12
18	sanocki	76 175 917	12,74	8,83	43,69	10,25	6,80	0,25
19	stalowowolski	89 711 850	9,87	8,16	42,88	17,55	3,99	1,07
20	strzyżowski	90 544 659	39,66	5,10	15,00	22,14	6,26	0,02
21	tarnobrzeski	45 426 827	22,62	8,32	31,00	19,23	4,52	0,20
	Powiaty razem	**1 654 700 133**	**25,99**	**8,52**	**29,77**	**15,09**	**5,96**	**0,21**
	MIASTA NA PRAWACH POWIATU							
1	Krosno	231 856 548	12,25	5,93	34,77	13,08	4,20	5,61
2	Przemyśl	312 701 731	20,74	6,89	31,00	18,40	4,68	2,42
3	Rzeszów	771 316 489	13,86	5,75	37,71	13,67	3,60	6,96
4	Tarnobrzeg	255 903 165	6,71	5,59	27,66	35,80	1,80	5,12
	Miasta na prawach powiatu razem	**1 571 777 932**	**13,83**	**5,98**	**34,30**	**18,13**	**3,61**	**5,56**

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	MIASTA							
1	Dębica	135 350 855	13,40	6,70	35,69	17,65	1,78	2,97
2	Dynów	21 423 823	8,44	9,35	32,44	14,33	2,17	3,65
3	Jarosław	96 795 281	3,57	12,52	40,23	19,49	1,37	4,11
4	Jasło	133 446 614	13,07	7,19	31,88	28,51	2,17	4,98
5	Leżajsk	36 933 181	10,38	10,51	45,00	15,85	0,38	4,18
6	Lubaczów	30 238 559	12,58	12,15	34,84	16,15	1,35	5,57
7	Łańcut	44 410 179	3,11	9,21	41,48	16,11	1,86	3,92
8	Mielec	152 331 828	12,15	5,31	39,12	16,31	1,37	6,07
9	Przeworsk	41 085 532	11,82	9,53	44,04	17,72	0,32	3,32
10	Radymno	15 359 388	6,56	13,85	32,12	17,00	0,56	17,85
11	Sanok	95 218 413	7,84	7,76	34,60	19,88	1,55	10,05
12	Stalowa Wola	196 326 457	10,05	6,08	28,02	16,94	1,62	19,57
	Miasta razem	**998 920 110**	**10,15**	**7,80**	**35,33**	**18,89**	**1,54**	**8,18**
	MIASTA-GMINY							
1	Baranów Sandomierski	39 001 873	4,10	8,02	30,31	17,58	1,90	28,81
2	Błażowa	34 651 521	12,65	6,17	46,18	14,90	2,79	1,71
3	Boguchwała	57 282 367	25,91	7,03	30,49	12,33	1,18	9,65
4	Brzostek	47 606 757	18,08	5,16	33,88	26,46	2,46	2,52
5	Brzozów	92 251 058	6,15	10,39	36,65	14,20	2,67	10,34
6	Cieszanów	26 857 164	11,53	8,10	27,11	15,76	1,05	3,98
7	Dukla	57 146 940	4,43	7,11	44,63	16,80	1,99	13,81
8	Głogów Małopolski	61 888 296	11,32	6,66	28,89	12,57	2,33	7,03
9	Iwonicz-Zdrój	35 143 833	7,52	8,85	36,80	14,88	1,23	6,15
10	Jedlicze	40 281 982	7,18	8,66	35,81	17,27	0,85	7,83
11	Kańczuga	31 330 191	8,32	8,29	39,33	17,40	0,66	13,84
12	Kolbuszowa	73 116 986	4,59	6,56	34,03	17,58	1,10	11,50
13	Kołaczyce	29 469 921	14,54	8,10	32,15	23,54	4,03	6,04
14	Lesko	48 975 311	6,04	7,49	21,83	12,52	0,96	35,94
15	Narol	30 235 401	3,34	10,50	28,72	14,78	2,43	21,10
16	Nisko	52 297 422	7,21	8,92	34,49	20,59	1,78	16,18
17	Nowa Dęba	50 382 386	6,23	7,00	34,13	18,02	0,90	15,15
18	Nowa Sarzyna	57 607 368	5,86	7,40	40,41	19,70	2,16	2,59
19	Oleszyce	25 818 237	6,91	6,93	27,92	14,03	2,75	6,96
20	Pilzno	58 297 651	20,34	4,78	42,72	18,28	1,36	2,23
21	Przecław	41 280 628	11,68	7,76	37,54	17,65	1,23	12,14
22	Radomyśl Wielki	44 784 871	16,02	5,53	34,72	20,20	1,26	9,39

1	2	3	4	5	6	7	8	9
23	Ropczyce	74 044 164	15,88	9,34	37,65	18,32	1,38	2,82
24	Rudnik nad Sanem	28 644 802	10,28	7,52	29,34	22,31	2,00	10,84
25	Rymanów	49 872 687	4,81	6,86	38,56	13,52	0,96	3,94
26	Sędziszów Małopolski	63 686 338	16,33	6,31	36,67	21,36	1,12	1,86
27	Sieniawa	27 133 150	8,16	8,01	30,84	16,27	1,33	5,14
28	Sokołów Małopolski	52 992 401	5,55	6,09	37,93	15,93	1,18	9,84
29	Strzyżów	60 483 266	11,88	7,43	31,45	22,12	4,07	8,81
30	Tyczyn	30 011 942	14,37	8,43	34,52	18,49	2,23	8,68
31	Ulanów	24 646 390	5,29	6,56	34,31	14,02	1,26	17,79
32	Ustrzyki Dolne	56 038 133	4,48	7,10	35,77	18,58	1,04	2,95
33	Zagórz	37 054 960	8,30	6,42	35,01	15,37	1,68	14,68
	Miasta-gminy razem	**1 540 316 398**	**10,03**	**7,44**	**35,00**	**17,39**	**1,73**	**9,71**
	GMINY WIEJSKIE							
1	Adamówka	13 530 997	6,20	10,22	27,97	17,73	1,12	15,74
2	Baligród	11 003 104	6,77	10,02	49,00	14,34	0,78	5,53
3	Besko	15 974 280	8,97	6,80	27,19	15,81	2,78	16,24
4	Białobrzegi	22 634 274	15,56	5,44	31,15	17,50	1,24	17,49
5	Bircza	22 819 043	9,66	12,16	39,06	22,98	0,41	1,95
6	Bojanów	33 865 858	6,65	5,23	24,02	12,66	0,66	43,01
7	Borowa	19 781 378	19,04	8,58	32,92	16,87	2,93	1,97
8	Brzyska	19 518 792	8,49	12,45	37,31	24,21	2,25	2,24
9	Bukowsko	19 333 632	8,94	13,35	40,96	16,89	1,69	10,90
10	Chłopice	14 123 785	4,43	10,42	43,93	17,52	1,09	5,16
11	Chmielnik	22 279 660	16,50	6,62	37,82	16,59	1,52	2,40
12	Chorkówka	33 170 158	5,73	7,83	48,67	19,70	1,33	2,78
13	Cisna	8 379 490	5,95	17,28	24,84	9,54	1,33	4,98
14	Cmolas	26 147 201	10,68	6,41	34,00	17,62	1,94	10,24
15	Czarna (Bieszczadzka)	7 591 205	6,39	17,30	37,16	19,01	1,68	3,50
16	Czarna (Dębicka)	37 128 024	9,19	6,87	37,02	19,34	2,39	9,73
17	Czarna (Łańcucka)	38 551 680	12,18	7,98	40,30	12,99	0,38	9,86
18	Czermin	30 921 005	18,11	5,15	32,88	21,96	1,99	1,94
19	Czudec	41 507 816	9,42	4,92	33,63	19,61	1,04	15,76
20	Dębica	82 188 309	10,71	4,47	36,61	16,45	1,38	7,00
21	Dębowiec	26 823 383	8,71	7,81	37,63	16,12	1,29	7,13
22	Domaradz	28 112 058	8,54	6,35	24,54	14,34	1,12	37,19
23	Dubiecko	36 569 553	8,67	10,13	29,73	18,88	2,29	16,93
24	Dydnia	38 382 316	12,77	6,52	25,78	12,40	0,63	30,78

1	2	3	4	5	6	7	8	9
25	Dynów	21 508 878	2,94	13,69	44,86	19,62	2,68	1,92
26	Dzikowiec	27 580 176	4,93	5,28	26,12	14,73	0,85	33,94
27	Fredropol	24 141 428	7,30	7,98	29,88	15,60	1,97	30,81
28	Frysztak	44 096 813	6,76	5,30	26,49	14,44	0,66	32,12
29	Gać	12 351 957	5,78	9,92	37,68	24,03	0,95	4,50
30	Gawłuszowice	11 111 958	16,91	11,30	23,50	20,63	3,04	2,59
31	Gorzyce	152 788 259	2,36	1,96	11,90	68,25	0,85	5,93
32	Grębów	31 714 218	13,36	7,64	31,65	14,38	0,54	23,33
33	Grodzisko Dolne	24 727 723	11,29	8,57	47,89	16,38	1,60	6,78
34	Haczów	23 098 902	6,22	9,90	45,39	18,05	0,65	8,38
35	Harasiuki	22 914 049	8,50	8,15	41,71	15,68	2,16	5,57
36	Horyniec-Zdrój	16 547 254	7,51	9,43	31,27	18,04	1,95	5,61
37	Hyżne	20 983 461	10,26	6,84	34,43	14,46	3,67	1,69
38	Iwierzyce	29 604 001	6,38	8,20	28,43	13,45	0,78	35,20
39	Jarocin	16 073 857	13,06	7,88	37,78	17,41	1,85	11,62
40	Jarosław	41 002 195	9,66	4,94	48,71	14,90	0,72	6,34
41	Jasienica Rosielna	32 878 283	2,53	4,60	30,16	15,47	1,99	26,12
42	Jasło	50 040 981	9,62	7,86	24,06	28,53	2,49	17,22
43	Jaśliska	4 874 779	0,67	18,26	42,59	23,14	2,72	3,82
44	Jawornik Polski	16 103 861	18,27	16,83	26,37	18,77	1,63	2,93
45	Jeżowe	36 342 646	5,18	6,67	32,20	17,02	2,01	26,20
46	Jodłowa	18 377 619	16,66	9,10	32,28	21,48	1,17	2,93
47	Kamień	33 832 784	5,87	6,40	29,28	14,73	2,16	2,54
48	Komańcza	15 152 584	5,62	12,74	38,74	15,49	0,49	5,21
49	Korczyna	28 048 267	8,12	10,69	43,84	19,43	1,47	2,55
50	Krasiczyn	13 130 311	21,04	11,95	29,11	19,88	1,03	7,34
51	Krasne	28 691 366	11,74	7,44	37,85	12,10	1,49	2,46
52	Krempna	7 203 373	9,93	16,16	27,10	20,98	3,60	4,52
53	Krościenko Wyżne	11 620 917	8,46	11,55	37,48	22,70	1,35	9,23
54	Krzeszów	19 733 624	18,83	7,24	20,38	10,71	1,27	6,41
55	Krzywcza	15 377 651	17,27	9,36	34,91	17,89	3,33	3,43
56	Kuryłówka	20 674 090	8,19	8,75	29,95	20,36	1,70	1,68
57	Laszki	18 153 874	4,08	10,99	41,59	21,99	2,94	5,95
58	Leżajsk	59 664 838	6,97	6,06	35,07	16,60	0,50	1,86
59	Lubaczów	37 567 520	17,83	7,23	31,01	14,81	1,89	5,73
60	Lubenia	23 237 065	14,80	6,16	19,96	11,52	0,42	32,60
61	Lutowiska	12 027 081	7,19	14,67	24,31	14,22	1,22	25,51

1	2	3	4	5	6	7	8	9
62	Łańcut	50 085 407	11,22	6,67	48,80	15,97	1,97	6,46
63	Majdan Królewski	35 286 656	29,59	5,56	25,39	15,83	0,57	2,84
64	Markowa	21 962 908	5,05	8,28	29,88	15,82	0,59	27,16
65	Medyka	20 450 435	8,36	7,04	35,91	15,45	0,69	16,37
66	Miejsce Piastowe	37 089 816	8,56	8,35	44,48	15,30	1,61	4,66
67	Mielec	46 160 500	15,14	5,79	28,29	30,29	1,65	7,34
68	Niebylec	27 764 446	18,45	8,16	36,49	19,87	1,06	3,75
69	Niwiska	21 108 830	8,47	6,58	28,31	18,77	1,20	16,28
70	Nowy Żmigród	40 810 709	7,77	5,78	24,28	13,35	1,95	34,60
71	Nozdrzec	22 097 308	7,18	11,35	47,48	21,10	0,85	1,17
72	Olszanica	13 697 832	9,72	13,51	40,48	16,84	1,08	4,27
73	Orły	24 983 043	6,97	8,69	32,73	17,13	1,36	13,15
74	Osiek Jasielski	16 601 177	8,56	9,73	36,11	16,48	3,25	3,54
75	Ostrów	48 883 702	9,28	6,69	21,38	8,30	0,38	42,31
76	Padew Narodowa	19 059 837	17,11	7,59	28,36	15,29	0,75	2,31
77	Pawłosiów	18 735 517	5,57	13,36	34,84	18,60	0,77	6,12
78	Pruchnik	28 629 704	6,46	9,04	31,09	21,44	1,72	20,67
79	Przemyśl	31 917 798	5,82	7,85	34,23	16,56	1,18	6,77
80	Przeworsk	37 986 648	7,92	9,16	37,05	19,61	0,92	17,57
81	Pysznica	31 203 780	11,91	7,88	35,20	13,21	1,04	2,27
82	Radomyśl nad Sanem	27 227 347	6,87	8,20	36,28	13,18	0,81	10,98
83	Radymno	43 159 559	11,62	7,51	31,46	15,24	0,86	23,58
84	Rakszawa	16 952 439	4,12	9,17	45,79	27,13	1,37	3,61
85	Raniżów	22 145 955	7,87	9,21	43,40	21,69	3,17	6,65
86	Rokietnica	11 535 035	12,59	10,59	37,07	17,09	0,98	3,05
87	Roźwienica	22 054 182	6,92	9,24	32,25	16,84	1,34	20,05
88	Sanok	46 382 123	7,17	8,92	37,34	20,44	1,35	5,54
89	Skołyszyn	40 797 651	11,98	6,72	32,02	27,66	2,47	3,27
90	Solina	24 625 371	14,39	10,31	27,76	9,11	0,65	20,95
91	Stary Dzików	17 140 730	14,46	10,91	34,74	14,07	0,87	3,11
92	Stubno	16 984 172	4,16	9,04	23,31	14,35	1,12	33,04
93	Świlcza	49 203 977	7,57	8,35	35,38	14,01	2,12	7,36
94	Tarnowiec	23 994 604	9,74	9,99	40,45	19,75	0,98	9,29
95	Tryńcza	22 337 047	12,11	7,45	37,45	18,60	0,38	7,27
96	Trzebownisko	73 189 105	6,80	6,80	28,88	11,32	0,88	31,74
97	Tuszów Narodowy	23 497 929	12,15	8,32	30,56	21,87	2,32	8,67
98	Tyrawa Wołoska	6 852 286	9,76	16,97	32,73	22,16	1,29	1,63

1	2	3	4	5	6	7	8	9
99	Wadowice Górne	29 851 583	11,53	7,13	29,16	22,48	1,36	16,72
100	Wiązownica	38 754 696	4,68	6,62	27,34	15,87	0,99	28,52
101	Wielkie Oczy	11 411 613	15,65	14,44	28,75	17,52	0,99	2,90
102	Wielopole Skrzyńskie	26 887 479	14,27	7,61	35,36	23,71	1,36	5,00
103	Wiśniowa	25 548 778	10,11	7,25	39,09	21,22	1,51	3,56
104	Wojaszówka	21 864 875	8,76	9,31	43,19	16,73	0,75	10,54
105	Zaklików	24 654 966	4,85	6,42	45,52	19,31	1,98	6,27
106	Zaleszany	26 274 728	5,08	8,29	35,61	17,52	0,50	18,25
107	Zarszyn	29 521 757	14,44	10,79	30,56	16,30	1,98	2,39
108	Zarzecze	27 881 687	6,10	6,73	28,18	12,07	1,32	12,49
109	Żołynia	22 005 349	12,37	8,40	35,42	15,05	1,64	17,04
110	Żurawica	34 708 781	6,45	11,24	40,92	17,89	1,18	10,95
111	Żyraków	45 188 495	12,31	6,02	36,04	21,72	1,12	13,29
	Gminy wiejskie razem	**3 120 465 996**	**9,48**	**7,72**	**32,89**	**19,79**	**1,37**	**12,71**

Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009–2010 **Tabela E**

Lp.	Nazwa jednostki	Wydatki majątkowe (w zł)		Dynamika wydatków majątkowych (w %)	Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)	
		2009	2010	2010 / 2009	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7
	Samorząd województwa	**503 518 085**	**437 482 160**	**86,89**	**43,78**	**44,65**
	POWIATY					
1	bieszczadzki	8 551 171	5 566 381	65,09	27,66	18,18
2	brzozowski	7 932 962	10 535 868	132,81	15,27	17,87
3	dębicki	26 596 212	23 402 332	87,99	24,15	20,55
4	jarosławski	18 755 789	20 415 845	108,85	16,30	15,93
5	jasielski	25 120 065	29 955 513	119,25	23,09	21,76
6	kolbuszowski	19 126 534	16 011 868	83,72	41,45	32,88
7	krośnieński	19 244 876	15 939 641	82,83	26,98	20,63
8	leski	7 184 319	7 317 066	101,85	24,20	23,35
9	leżajski	15 872 724	21 171 641	133,38	22,46	25,90
10	lubaczowski	22 933 148	21 289 671	92,83	31,06	28,46
11	łańcucki	18 837 380	28 591 877	151,78	28,71	36,13
12	mielecki	26 046 665	24 808 937	95,25	21,41	18,47
13	niżański	13 922 881	12 971 651	93,17	29,55	25,02
14	przemyski	21 616 987	17 349 879	80,26	43,75	39,66
15	przeworski	18 207 144	20 998 670	115,33	27,22	30,32
16	ropczycko-sędziszowski	19 683 676	24 122 038	122,55	26,47	30,57
17	rzeszowski	28 939 238	31 358 817	108,36	27,34	27,87
18	sanocki	18 580 144	10 594 775	57,02	15,33	13,91
19	stalowowolski	13 638 775	9 438 241	69,20	15,80	10,52
20	strzyżowski	13 381 164	41 834 802	312,64	22,93	46,20
21	tarnobrzeski	7 593 286	5 931 782	78,12	19,33	13,06
	Powiaty razem	**371 765 142**	**399 607 294**	**107,49**	**24,07**	**24,15**
	MIASTA NA PRAWACH POWIATU					
1	Krosno	49 332 383	58 439 363	118,46	23,23	25,20
2	Przemyśl	32 082 919	64 963 035	202,48	11,94	20,77
3	Rzeszów	135 899 814	187 590 590	138,04	19,55	24,32
4	Tarnobrzeg	21 846 276	23 160 689	106,02	13,83	9,05
	Miasta na prawach powiatu razem	**239 161 392**	**334 153 677**	**139,72**	**17,93**	**21,26**
	MIASTA					
1	Dębica	31 644 133	30 919 075	97,71	23,58	22,84
2	Dynów	569 198	7 166 056	1 258,97	4,26	33,45
3	Jarosław	14 881 046	6 803 073	45,72	14,53	7,03
4	Jasło	19 719 692	20 219 869	102,54	18,49	15,15
5	Leżajsk	4 533 143	7 233 517	159,57	13,89	19,59
6	Lubaczów	6 531 139	5 313 919	81,36	20,97	17,57
7	Łańcut	3 818 339	4 806 770	125,89	9,58	10,82
8	Mielec	41 156 829	36 363 627	88,35	28,71	23,87
9	Przeworsk	2 532 243	5 147 165	203,27	7,17	12,53
10	Radymno	2 868 759	2 801 825	97,67	19,90	18,24
11	Sanok	11 265 244	12 154 178	107,89	12,65	12,76
12	Stalowa Wola	45 904 779	53 794 185	117,19	26,71	27,40
	Miasta razem	**185 424 545**	**192 723 259**	**103,94**	**20,28**	**19,29**
	MIASTA-GMINY					
1	Baranów Sandomierski	6 034 920	11 809 768	195,69	20,18	30,28
2	Błażowa	5 449 542	10 221 595	187,57	19,77	29,50
3	Boguchwała	10 317 954	20 453 505	198,23	23,80	35,71
4	Brzostek	7 266 796	9 759 918	134,31	19,24	20,50
5	Brzozów	10 688 449	27 076 479	253,32	15,93	29,35
6	Cieszanów	3 538 122	8 051 744	227,57	16,84	29,98
7	Dukla	5 915 313	20 528 382	347,04	14,21	35,92
8	Głogów Małopolski	11 047 440	20 365 307	184,34	23,66	32,91
9	Iwonicz-Zdrój	5 842 362	7 780 905	133,18	20,05	22,14
10	Jedlicze	6 212 292	6 090 710	98,04	16,88	15,12

1	2	3	4	5	6	7
11	Kańczuga	3 050 294	5 152 890	168,93	9,99	16,45
12	Kolbuszowa	13 676 524	21 560 011	157,64	22,76	29,49
13	Kołaczyce	4 847 220	4 125 037	85,10	18,15	14,00
14	Lesko	5 321 352	23 953 381	450,14	18,25	48,91
15	Narol	9 359 115	8 981 988	95,97	32,45	29,71
16	Nisko	18 311 450	13 944 659	76,15	32,58	26,66
17	Nowa Dęba	13 685 627	12 340 527	90,17	30,01	24,49
18	Nowa Sarzyna	12 402 929	11 685 691	94,22	23,31	20,29
19	Oleszyce	4 048 024	10 168 606	251,20	22,30	39,39
20	Pilzno	11 129 391	12 361 306	111,07	23,69	21,20
21	Przecław	3 892 379	11 465 062	294,55	13,53	27,77
22	Radomyśl Wielki	7 499 096	9 875 832	131,69	19,63	22,05
23	Ropczyce	8 822 351	13 679 154	155,05	13,15	18,47
24	Rudnik nad Sanem	9 369 429	6 412 856	68,44	34,92	22,39
25	Rymanów	7 686 899	14 748 557	191,87	18,87	29,57
26	Sędziszów Małopolski	12 870 689	12 832 875	99,71	23,84	20,15
27	Sieniawa	11 649 852	6 812 365	58,48	39,67	25,11
28	Sokołów Małopolski	10 759 183	16 043 825	149,12	24,09	30,28
29	Strzyżów	7 145 465	11 464 209	160,44	15,16	18,95
30	Tyczyn	3 791 887	5 994 036	158,08	11,99	19,97
31	Ulanów	5 425 024	9 498 443	175,09	26,79	38,54
32	Ustrzyki Dolne	9 741 569	15 787 513	162,06	20,67	28,17
33	Zagórz	3 167 260	10 356 547	326,99	10,99	27,95
	Miasta-gminy razem	**269 966 201**	**411 383 685**	**152,38**	**21,07**	**26,71**
	GMINY WIEJSKIE					
1	Adamówka	455 522	3 744 182	821,95	3,81	27,67
2	Baligród	7 048 263	3 206 913	45,50	49,48	29,15
3	Besko	3 636 469	6 921 897	190,35	30,25	43,33
4	Białobrzegi	3 966 666	5 829 176	146,95	21,91	25,75
5	Bircza	4 828 886	3 539 054	73,29	19,96	15,51
6	Bojanów	6 237 941	16 625 971	266,53	28,32	49,09
7	Borowa	729 055	2 372 339	325,40	5,59	11,99
8	Brzyska	1 218 715	2 064 413	169,39	7,75	10,58
9	Bukowsko	2 584 266	3 196 229	123,68	14,94	16,53
10	Chłopice	1 180 228	2 016 449	170,85	8,84	14,28
11	Chmielnik	1 979 694	4 225 959	213,47	11,78	18,97
12	Chorkówka	2 674 643	3 122 181	116,73	8,99	9,41
13	Cisna	2 742 034	2 486 193	90,67	32,40	29,67
14	Cmolas	7 718 211	7 742 337	100,31	31,27	29,61
15	Czarna (Bieszczadzka)	641 718	1 170 589	182,41	9,33	15,42
16	Czarna (Dębicka)	12 634 156	5 726 216	45,32	29,90	15,42
17	Czarna (Łańcucka)	7 310 870	11 223 305	153,52	23,41	29,11
18	Czermin	266 130	5 448 774	2 047,41	1,63	17,62
19	Czudec	5 684 724	11 168 428	196,46	18,69	26,91
20	Dębica	18 413 387	19 805 100	107,56	25,54	24,10
21	Dębowiec	4 707 654	6 766 087	143,73	21,26	25,22
22	Domaradz	1 266 773	12 902 803	1 018,56	8,32	45,90
23	Dubiecko	2 603 570	8 764 219	336,62	9,71	23,97
24	Dydnia	5 299 595	19 109 799	360,59	21,73	49,79
25	Dynów	1 956 911	3 901 362	199,36	11,16	18,14
26	Dzikowiec	7 071 880	12 551 459	177,48	34,31	45,51
27	Fredropol	4 753 955	9 456 277	198,91	24,50	39,17
28	Frysztak	7 834 507	18 767 977	239,56	25,29	42,56
29	Gać	1 724 469	1 561 624	90,56	15,73	12,64
30	Gawłuszowice	1 189 972	1 487 381	124,99	15,18	13,39
31	Gorzyce	6 196 165	6 778 358	109,40	20,06	4,44
32	Grębów	8 884 767	10 308 622	116,03	33,26	32,50
33	Grodzisko Dolne	4 033 232	7 211 933	178,81	19,97	29,17
34	Haczów	2 235 736	3 812 812	170,54	11,06	16,51
35	Harasiuki	1 739 345	3 962 979	227,84	9,45	17,29
36	Horyniec-Zdrój	1 643 727	4 293 775	261,22	12,21	25,95
37	Hyżne	1 821 277	6 413 493	352,14	12,21	30,56

1	2	3	4	5	6	7
38	Iwierzyce	1 119 402	11 810 301	1 055,05	6,91	39,89
39	Jarocin	5 825 271	5 851 416	100,45	39,69	36,40
40	Jarosław	6 175 355	17 309 571	280,30	21,90	42,22
41	Jasienica Rosielna	1 290 939	13 743 740	1 064,63	6,63	41,80
42	Jasło	25 958 288	9 165 405	35,31	45,64	18,32
43	Jaśliska	0	78 282	0,00	0,00	1,61
44	Jawornik Polski	635 569	1 106 046	174,02	4,32	6,87
45	Jeżowe	9 291 122	12 706 027	136,75	31,22	34,96
46	Jodłowa	1 661 925	3 920 839	235,92	11,80	21,33
47	Kamień	4 303 699	15 815 603	367,49	22,06	46,75
48	Komańcza	2 233 252	1 738 621	77,85	14,91	11,47
49	Korczyna	4 433 657	2 532 284	57,12	15,53	9,03
50	Krasiczyn	2 440 467	2 133 107	87,41	19,69	16,25
51	Krasne	13 441 815	8 369 939	62,27	42,79	29,17
52	Krempna	4 290 298	784 338	18,28	44,30	10,89
53	Krościenko Wyżne	3 645 985	1 565 864	42,95	28,98	13,47
54	Krzeszów	5 640 181	9 625 788	170,66	38,97	48,78
55	Krzywcza	1 585 387	1 735 414	109,46	11,58	11,29
56	Kuryłówka	1 457 382	5 378 210	369,03	10,17	26,01
57	Laszki	2 532 180	2 003 472	79,12	14,10	11,04
58	Leżajsk	12 872 642	20 703 171	160,83	26,25	34,70
59	Lubaczów	4 041 335	14 615 589	361,65	16,96	38,90
60	Lubenia	5 628 587	11 077 658	196,81	34,02	47,67
61	Lutowiska	978 568	4 543 400	464,29	12,16	37,78
62	Łańcut	10 476 035	8 859 555	84,57	21,80	17,69
63	Majdan Królewski	6 382 833	15 931 370	249,60	27,03	45,15
64	Markowa	1 660 458	7 910 342	476,40	11,66	36,02
65	Medyka	9 583 297	5 310 501	55,41	42,72	25,97
66	Miejsce Piastowe	6 924 391	7 472 951	107,92	19,22	20,15
67	Mielec	2 404 568	9 417 596	391,65	9,12	20,40
68	Niebylec	1 562 875	2 287 725	146,38	6,66	8,24
69	Niwiska	6 417 504	6 861 778	106,92	33,77	32,51
70	Nowy Żmigród	3 485 155	18 386 990	527,58	14,18	45,05
71	Nozdrzec	1 853 193	936 990	50,56	8,63	4,24
72	Olszanica	3 469 225	1 844 039	53,15	23,17	13,46
73	Orły	4 018 472	6 604 143	164,34	20,12	26,43
74	Osiek Jasielski	13 138 548	3 533 609	26,89	53,12	21,29
75	Ostrów	3 912 970	15 393 728	393,40	18,75	31,49
76	Padew Narodowa	2 740 078	4 265 735	155,68	20,09	22,38
77	Pawłosiów	1 973 674	2 820 000	142,88	11,00	15,05
78	Pruchnik	4 682 452	5 767 425	123,17	18,21	20,14
79	Przemyśl	6 151 546	9 157 951	148,87	23,73	28,69
80	Przeworsk	1 689 104	8 027 453	475,25	5,85	21,13
81	Pysznica	9 568 815	13 332 966	139,34	37,79	42,73
82	Radomyśl nad Sanem	4 546 453	11 257 764	247,62	24,85	41,35
83	Radymno	8 557 780	14 946 346	174,65	25,85	34,63
84	Rakszawa	2 747 395	524 943	19,11	16,44	3,10
85	Raniżów	4 799 527	4 546 122	94,72	23,69	20,53
86	Rokietnica	809 387	1 511 475	186,74	7,49	13,10
87	Roźwienica	3 978 522	6 419 640	161,36	22,10	29,11
88	Sanok	7 378 721	11 533 948	156,31	19,06	24,87
89	Skołyszyn	13 352 398	7 587 162	56,82	34,31	18,60
90	Solina	10 456 934	10 371 105	99,18	43,39	42,12
91	Stary Dzików	4 933 555	5 454 245	110,55	33,27	31,82
92	Stubno	4 690 870	6 194 482	132,05	33,27	36,47
93	Świlcza	6 732 776	12 353 288	183,48	16,92	25,11
94	Tarnowiec	1 193 208	2 163 246	181,30	5,61	9,02
95	Tryńcza	7 205 056	4 017 684	55,76	31,76	17,99
96	Trzebownisko	16 958 734	14 479 176	85,38	31,10	19,78
97	Tuszów Narodowy	5 834 860	5 810 451	99,58	27,03	24,73
98	Tyrawa Wołoska	61 678	606 107	982,70	0,93	8,85
99	Wadowice Górne	2 081 656	6 704 135	322,06	12,13	22,46

1	2	3	4	5	6	7
100	Wiązownica	8 698 759	15 032 701	172,81	27,10	38,79
101	Wielkie Oczy	925 541	1 497 046	161,75	9,23	13,12
102	Wielopole Skrzyńskie	4 136 604	3 034 967	73,37	16,44	11,29
103	Wiśniowa	5 067 901	4 592 291	90,62	20,82	17,97
104	Wojaszówka	940 292	3 142 017	334,15	5,11	14,37
105	Zaklików	5 112 471	5 629 611	110,12	22,54	22,83
106	Zaleszany	7 197 654	6 703 433	93,13	29,13	25,51
107	Zarszyn	4 579 616	7 817 606	170,70	18,30	26,48
108	Zarzecze	6 766 792	10 659 190	157,52	29,37	38,23
109	Żołynia	2 423 163	5 642 390	232,85	13,38	25,64
110	Żurawica	7 827 785	5 124 223	65,46	22,46	14,76
111	Żyraków	20 240 213	11 910 097	58,84	43,11	26,36
	Gminy wiejskie razem	**560 729 909**	**799 390 489**	**142,56**	**22,64**	**25,62**

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w 2010 roku **Tabela F**

Lp.	Nazwa jednostki	Zobowiązania (w zł)				Relacja zobowiązań do dochodów ogółem (w %)	Relacja zobowiązań niepodlegających wyłączeniu z limitów zadłużenia do dochodów (w %)
		ogółem	w tym z tytułu:				
			kredytów i pożyczek		zobowiązań wymagalnych		
			łączna kwota	podlegających wyłączeniu z limitów zadłużenia			
1	2	3	4	5	6	7	8
	Samorząd województwa	**232 875 000**	**232 875 000**		**0**	**26,25**	**26,25**
	POWIATY						
1	bieszczadzki	12 298 060	12 298 060		0	40,36	40,36
2	brzozowski	2 725 017	2 725 017		0	4,56	4,56
3	dębicki	6 642 617	6 642 617		0	5,59	5,59
4	jarosławski	23 500 000	0		0	19,86	19,86
5	jasielski	34 845 161	34 845 161		0	27,88	27,88
6	kolbuszowski	20 375 329	20 375 329		0	46,01	46,01
7	krośnieński	13 650 000	13 650 000		0	17,90	17,90
8	leski	13 860 337	13 857 442	4 604 133	2 894	44,37	29,63
9	leżajski	2 700 000	2 700 000		0	3,34	3,34
10	lubaczowski	23 269 784	23 269 784		0	32,21	32,21
11	łańcucki	17 779 538	17 779 538	690 694	0	25,93	24,92
12	mielecki	17 250 024	17 250 000	12 000 000	24	13,95	4,25
13	niżański	7 842 500	7 842 500		0	16,32	16,32
14	przemyski	12 227 016	12 154 673	1 100 000	72 343	24,49	22,28
15	przeworski	28 619 669	28 619 669		0	47,28	47,28
16	ropczycko-sędziszowski	9 155 151	9 155 151		0	11,91	11,91
17	rzeszowski	2 400 000	2 400 000		0	2,07	2,07
18	sanocki	25 667 914	25 667 914		0	34,17	34,17
19	stalowowolski	16 375 020	16 375 020		0	17,62	17,62
20	strzyżowski	15 730 886	15 730 886	8 678 402	0	18,40	8,25
21	tarnobrzeski	3 753 296	3 751 136		2 160	7,85	7,85
	Powiaty razem	**310 667 320**	**287 089 899**	**27 073 229**	**77 421**	**19,39**	**17,70**

1	2	3	4	5	6	7	8
	MIASTA NA PRAWACH POWIATU						
1	Krosno	84 461 343	84 152 228		309 115	38,24	38,24
2	Przemyśl	89 944 609	89 787 682	924 000	156 927	29,09	28,79
3	Rzeszów	268 325 097	268 323 837		1 260	38,39	38,39
4	Tarnobrzeg	72 386 959	70 677 217		1 709 742	29,84	29,84
	Miasta na prawach powiatu razem	**515 118 008**	**512 940 964**	**924 000**	**2 177 044**	**35,00**	**34,93**
	MIASTA						
1	Dębica	62 062 271	61 142 610	2 500 000	919 661	50,50	48,47
2	Dynów	4 698 009	4 698 009	2 466 000	0	23,09	10,97
3	Jarosław	38 630 000	38 630 000		0	42,70	42,70
4	Jasło	31 541 836	30 550 516		991 320	24,49	24,49
5	Leżajsk	8 455 760	8 239 000	607 700	216 760	24,95	23,15
6	Lubaczów	14 803 429	14 803 429		0	52,64	52,64
7	Łańcut	12 806 702	12 780 000		26 702	29,81	29,81
8	Mielec	0	0		0	0,00	0,00
9	Przeworsk	15 719 000	15 719 000		0	41,16	41,16
10	Radymno	2 110 915	2 055 730		55 186	14,59	14,59
11	Sanok	29 707 496	29 669 973		37 523	33,06	33,06
12	Stalowa Wola	25 258 367	25 000 000		258 367	13,13	13,13
	Miasta razem	**245 793 785**	**243 288 266**	**5 573 700**	**2 505 519**	**25,55**	**24,97**
	MIASTA-GMINY						
1	Baranów Sandomierski	4 648 040	4 040 720	2 232 482	607 320	11,76	6,11
2	Błażowa	9 225 506	9 225 506		0	27,77	27,77
3	Boguchwała	17 944 559	17 909 319	2 029 000	35 240	36,79	32,63
4	Brzostek	11 552 325	11 549 684	500 000	2 641	26,48	25,33
5	Brzozów	30 762 294	30 758 237		4 057	40,81	40,81
6	Cieszanów	8 714 726	8 714 600		126	35,94	35,94
7	Dukla	12 351 774	12 349 524	4 245 258	2 249	25,81	16,94
8	Głogów Małopolski	15 574 998	15 553 000		21 998	27,66	27,66
9	Iwonicz-Zdrój	15 650 481	15 557 500		92 981	51,71	51,71
10	Jedlicze	10 691 091	10 691 091	1 794 176	0	30,95	25,76
11	Kańczuga	4 769 946	4 699 077	1 799 077	70 869	17,63	10,98
12	Kolbuszowa	26 106 408	26 016 875	10 722 209	89 534	41,66	24,55
13	Kołaczyce	9 228 932	9 228 932	103 412	0	33,96	33,58

1	2	3	4	5	6	7	8
14	Lesko	20 094 530	20 056 669		37 861	52,71	52,71
15	Narol	9 428 000	9 428 000		0	33,78	33,78
16	Nisko	13 775 184	13 695 806		79 378	26,17	26,17
17	Nowa Dęba	15 027 420	15 027 420	1 681 821	0	34,00	30,20
18	Nowa Sarzyna	9 016 677	9 001 213	1 196 225	15 463	17,06	14,80
19	Oleszyce	9 438 587	9 431 285	2 894 727	7 303	45,55	31,58
20	Pilzno	21 776 685	21 765 612	939 116	11 072	40,85	39,08
21	Przecław	12 892 733	12 891 764		969	36,79	36,79
22	Radomyśl Wielki	6 593 673	6 593 673		0	15,77	15,77
23	Ropczyce	20 668 341	20 668 341		0	30,42	30,42
24	Rudnik nad Sanem	12 824 000	12 824 000		0	56,34	56,34
25	Rymanów	16 540 391	16 540 390		1	38,97	38,97
26	Sędziszów Małopolski	16 039 498	16 038 688		810	27,67	27,67
27	Sieniawa	11 136 893	11 136 893		0	42,22	42,22
28	Sokołów Małopolski	9 398 605	9 398 605	4 199 975	0	20,84	11,53
29	Strzyżów	18 025 100	17 990 000	9 957 202	35 100	34,04	15,23
30	Tyczyn	8 415 719	8 415 719		0	30,58	30,58
31	Ulanów	2 250 000	2 250 000		0	9,50	9,50
32	Ustrzyki Dolne	10 734 120	10 280 141	950 000	453 979	20,60	18,78
33	Zagórz	4 000 000	4 000 000		0	12,43	12,43
	Miasta-gminy razem	**425 297 232**	**423 728 282**	**45 244 680**	**1 568 950**	**31,08**	**27,78**
	GMINY WIEJSKIE						
1	Adamówka	888 727	888 727	888 727	0	7,11	0,00
2	Baligród	4 882 045	4 882 045		0	43,65	43,65
3	Besko	2 216 590	2 216 590	2 216 590	0	16,07	0,00
4	Białobrzegi	1 917 500	1 917 500	1 580 000	0	9,83	1,73
5	Bircza	9 522 926	8 800 000		722 926	44,41	44,41
6	Bojanów	7 691 146	7 691 146		0	28,73	28,73
7	Borowa	3 783 466	3 774 279	542 623	9 187	22,15	18,98
8	Brzyska	2 837 504	2 837 504		0	15,97	15,97
9	Bukowsko	4 680 684	4 679 734	786 134	950	26,98	22,45
10	Chłopice	3 161 719	3 161 719	536 191	0	24,53	20,37
11	Chmielnik	4 812 723	4 812 723	1 762 010	0	24,27	15,38
12	Chorkówka	1 309 886	1 305 800		4 086	4,05	4,05

1	2	3	4	5	6	7	8
13	Cisna	4 605 538	4 605 538	816 988	0	64,41	52,98
14	Cmolas	5 812 513	5 794 172	5 794 172	18 341	24,14	0,08
15	Czarna (Bieszczadzka)	1 684 000	1 684 000	1 684 000	0	26,13	0,00
16	Czarna (Dębicka)	20 580 355	20 580 050	1 391 112	305	59,23	55,23
17	Czarna (Łańcucka)	12 784 342	12 784 342		0	39,09	39,09
18	Czermin	5 200 000	5 200 000	5 000 000	0	18,58	0,71
19	Czudec	10 553 600	10 553 600	3 113 600	0	30,39	21,42
20	Dębica	2 940 432	2 637 139	218 000	303 293	3,78	3,50
21	Dębowiec	11 866 013	11 862 467	1 186 059	3 546	53,45	48,11
22	Domaradz	4 994 000	4 994 000	4 994 000	0	21,83	0,00
23	Dubiecko	16 128 294	16 097 139	3 807 139	31 155	58,55	44,73
24	Dydnia	10 460 221	10 460 221	5 579 078	0	31,71	14,80
25	Dynów	4 000 000	4 000 000		0	20,73	20,73
26	Dzikowiec	6 650 271	6 650 000	5 400 000	271	29,08	5,47
27	Fredropol	9 616 560	9 040 267		576 293	49,39	49,39
28	Frysztak	17 867 058	17 866 825		232	49,36	49,36
29	Gać	3 058 990	3 051 449	407 787	7 541	26,53	22,99
30	Gawłuszowice	2 283 416	2 276 950		6 466	20,65	20,65
31	Gorzyce	6 003 820	6 003 500		320	3,80	3,80
32	Grębów	3 333 736	3 333 736	2 983 736	0	11,42	1,20
33	Grodzisko Dolne	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0	4,44	0,00
34	Haczów	2 621 526	2 621 526		0	12,26	12,26
35	Harasiuki	8 557 469	8 557 469		0	40,62	40,62
36	Horyniec-Zdrój	4 166 797	4 143 503		23 295	28,67	28,67
37	Hyżne	4 681 129	4 681 129	4 181 129	0	25,80	2,76
38	Iwierzyce	5 752 195	5 752 195	667 801	0	23,58	20,84
39	Jarocin	2 846 806	2 846 260		545	19,13	19,13
40	Jarosław	3 886 000	3 886 000		0	12,01	12,01
41	Jasienica Rosielna	6 794 933	6 785 156		9 777	24,17	24,17
42	Jasło	15 159 160	15 043 383	10 131 180	115 776	31,09	10,31
43	Jaśliska	1	0		1	0,00	0,00
44	Jawornik Polski	6 848 776	6 745 838		102 938	53,23	53,23
45	Jeżowe	7 569 294	7 568 863	4 559 165	432	24,12	9,59
46	Jodłowa	2 867 450	2 867 450		0	15,74	15,74

1	2	3	4	5	6	7	8
47	Kamień	4 541 188	4 541 188		0	14,47	14,47
48	Komańcza	7 134 312	7 134 312		0	55,22	55,22
49	Korczyna	7 422 784	7 422 784		0	26,82	26,82
50	Krasiczyn	650 579	650 579	650 579	0	5,08	0,00
51	Krasne	5 800 000	5 800 000		0	20,89	20,89
52	Krempna	1 872 285	1 543 272	1 543 272	329 013	25,02	4,40
53	Krościenko Wyżne	1 649 424	1 645 793	371 025	3 631	14,40	11,16
54	Krzeszów	6 067 441	6 067 441		0	33,99	33,99
55	Krzywcza	7 131 147	7 131 147		0	50,79	50,79
56	Kuryłówka	3 179 243	3 179 243		0	16,28	16,28
57	Laszki	400 000	400 000		0	2,25	2,25
58	Leżajsk	800 000	800 000		0	1,35	1,35
59	Lubaczów	9 227 866	8 939 510		288 356	28,92	28,92
60	Lubenia	2 321 947	2 321 947	2 321 947	0	10,51	0,00
61	Lutowiska	0	0		0	0,00	0,00
62	Łańcut	7 313 770	7 313 770		0	15,90	15,90
63	Majdan Królewski	4 378 685	4 378 685	4 378 685	0	15,28	0,00
64	Markowa	1 050 000	1 050 000		0	6,56	6,56
65	Medyka	5 596 451	5 596 451		0	28,18	28,18
66	Miejsce Piastowe	14 277 753	14 277 753	46 902	0	45,66	45,51
67	Mielec	5 333 356	5 168 171	3 372 787	165 186	12,15	4,47
68	Niebylec	1 390 088	1 390 000		88	5,22	5,22
69	Niwiska	4 029 593	4 028 794		799	19,97	19,97
70	Nowy Żmigród	7 237 674	7 237 517	3 587 517	157	21,92	11,06
71	Nozdrzec	2 580 194	2 579 284		910	11,47	11,47
72	Olszanica	1 796 199	1 789 937		6 262	13,81	13,81
73	Orły	5 707 117	4 730 226	4 730 226	976 891	26,88	4,60
74	Osiek Jasielski	5 548 317	5 531 765	5 531 765	16 552	36,12	0,11
75	Ostrów	6 074 534	6 074 488		46	12,89	12,89
76	Padew Narodowa	5 316 279	5 059 490	2 396 027	256 789	34,25	18,81
77	Pawłosiów	500 112	497 446	497 446	2 665	2,59	0,01
78	Pruchnik	0	0		0	0,00	0,00
79	Przemyśl	11 541 884	11 541 784	8 521 894	100	40,05	10,48
80	Przeworsk	9 830 046	9 829 751		295	29,81	29,81

1	2	3	4	5	6	7	8
81	Pysznica	8 306 406	8 306 406		0	30,19	30,19
82	Radomyśl nad Sanem	10 611 017	10 600 528		10 489	51,05	51,05
83	Radymno	3 255 800	3 255 800		0	8,21	8,21
84	Rakszawa	2 345 000	2 345 000		0	12,75	12,75
85	Raniżów	6 479 616	6 424 996		54 620	31,94	31,94
86	Rokietnica	10	0		10	0,00	0,00
87	Roźwienica	5 980 269	5 828 910		151 359	31,86	31,86
88	Sanok	9 178 255	9 170 321		7 935	21,85	21,85
89	Skołyszyn	10 678 421	10 667 634	2 209 953	10 787	27,12	21,51
90	Solina	4 146 516	4 146 516	600 628	0	17,70	15,13
91	Stary Dzików	2 627 000	2 627 000	347 000	0	16,84	14,62
92	Stubno	7 268 721	7 268 721	6 524 721	0	56,48	5,78
93	Świlcza	20 476 313	20 471 993	3 706 114	4 320	51,44	42,13
94	Tarnowiec	8 439 447	8 439 447	533 101	0	37,80	35,41
95	Tryńcza	8 482 882	8 426 428		56 454	38,51	38,51
96	Trzebownisko	6 325 000	6 325 000		0	10,21	10,21
97	Tuszów Narodowy	6 010 382	6 002 864		7 518	28,50	28,50
98	Tyrawa Wołoska	600 000	600 000	600 000	0	9,42	0,00
99	Wadowice Górne	7 275 000	7 275 000		0	27,17	27,17
100	Wiązownica	8 671 804	8 669 000	1 429 000	2 804	26,22	21,90
101	Wielkie Oczy	2 200 000	2 200 000		0	20,56	20,56
102	Wielopole Skrzyńskie	9 762 585	9 762 585	532 585	0	39,11	36,98
103	Wiśniowa	9 976 117	9 970 728		5 389	44,90	44,90
104	Wojaszówka	1 102 340	1 102 340	459 000	0	5,41	3,16
105	Zaklików	5 325 056	5 325 056		0	22,26	22,26
106	Zaleszany	3 112 200	3 112 200		0	12,46	12,46
107	Zarszyn	11 586 296	11 586 296	2 456 577	0	45,01	35,46
108	Zarzecze	9 106 488	9 072 061	1 270 000	34 427	37,33	32,12
109	Żołynia	4 002 280	4 001 300		980	20,04	20,04
110	Żurawica	12 624 140	12 557 344		66 796	41,44	41,44
111	Żyraków	23 870 173	23 870 173	2 428 100	0	51,85	46,58
	Gminy wiejskie razem	**668 405 417**	**664 006 109**	**132 274 072**	**4 399 309**	**23,65**	**18,97**

Działalność Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w 2010 roku

Regionalne izby obrachunkowe zostały powołane z dniem 1 stycznia 1993 roku na podstawie ustawy z dnia 7 października 1992 roku *o regionalnych izbach obrachunkowych*[1] jako państwowe organy nadzoru i kontroli trzech niezależnych i samodzielnych szczebli samorządu terytorialnego, wykonujących zadania na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych, jak również ich związków i stowarzyszeń.

Do podstawowych aktów prawnych określających pozycję ustrojową i funkcjonalną regionalnych izb obrachunkowych należy zaliczyć:

– *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku[2],
– Ustawę z dnia 7 października 1992 roku *o regionalnych izbach obrachunkowych*,
– Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*[3],
– Ustawę z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym*[4],
– Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*[5],
– Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa*[6].

Zgodnie z ustawą *o regionalnych izbach obrachunkowych*, izby są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy. W ww. akcie zostały określone następujące funkcje izb:

– nadzorcza,
– opiniodawcza,
– kontrolna,
– informacyjna i szkoleniowa.

Działalność nadzorcza

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa izb obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w następujących sprawach:

[1] DzU 1992 nr 85, poz. 428 z późn. zm.
[2] DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[3] Ustawa obowiązuje od 1 stycznia 2010 roku (DzU 2009 nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm.), zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 30 czerwca 2005 roku (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
[4] DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
[5] DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
[6] DzU 2001 nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
2) budżetu i jego zmian,
3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – *Ordynacja podatkowa*[7],
6) absolutorium,
7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W 2010 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie obejmowała swym zasięgiem łącznie 198 jednostek z terenu województwa podkarpackiego, w tym:
– 156 gmin,
– 21 powiatów ziemskich,
– 4 miasta na prawach powiatu,
– 1 samorząd województwa,
– 16 związków międzygminnych (tj. o jeden związek mniej niż w 2009 roku – wyrejestrowany został Łańcucko-Leżajski Związek Gmin Turystycznych).

W roku objętym sprawozdaniem Kolegium Izby na 30 posiedzeniach zbadało ogółem 11 469 uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów związków międzygminnych. Dla porównania, w roku 2009 liczba zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz uchwał organów związków międzygminnych wynosiła 10 821.

W wyniku badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i uchwał związków międzygminnych Kolegium Izby uznało:
– 11 012 jako nienaruszające prawa,
– 457 jako podjęte z naruszeniem prawa, z tego 30 z nieistotnym naruszeniem prawa.

W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego Kolegium Izby stwierdziło nieważność 164 uchwał i zarządzeń, z tego:
– w 65 przypadkach stwierdzono nieważność w części,
– w 99 przypadkach stwierdzono nieważność w całości.

W związku z usunięciem w określonym terminie przez jednostki samorządu terytorialnego i związki międzygminne naruszenia prawa, w 243 przypadkach wszczęte postępowanie umorzono. W 20 przypadkach Kolegium Izby stwierdziło naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności – dotyczyło to uchwał i zarządzeń minionego roku budżetowego. Szczegółowe informacje o rozstrzygnięciach nadzorczych badanych uchwał i zarządzeń przedstawiają **tabele 1** i **2**.

Nieprawidłowości i naruszenia w badanych w 2010 roku przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie uchwałach i zarządzeniach w zakresie spraw finansowych dotyczyły w szczególności:
❖ budżetu:
  – zaplanowanie w formie dotacji celowej środków w ramach funduszu sołeckiego na realizację przedsięwzięć w zakresie sportu kwalifikowane-

[7] DzU 2005 nr 8, poz. 60 z późn. zm.

go, organizowanych przez kluby sportowe z terenu gminy, na zadanie, które nie dotyczy zadania gminy, lecz wsparcia sportu kwalifikowanego i nie służy poprawie warunków życia mieszkańców – naruszenie art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku *o funduszu sołeckim*[8],

– niezaplanowanie wydatków w formie dotacji podmiotowej dla Gminnego Ośrodka Kultury – naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* oraz art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*[9],

– zaplanowanie w budżecie wydatków na inwestycje nienależące do zadań gminy (wydatków majątkowych w dziale 600 „Transport i łączność", rozdziale 60016 „Drogi publiczne powiatowe", z przeznaczeniem na inwestycje przy drogach powiatowych) – naruszenie art. 216 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych* w związku z przepisami art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku *o drogach publicznych*[10] oraz art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 roku *o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego*[11],

– zaklasyfikowanie dochodów z tytułu otrzymanych środków finansowych, pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na realizację zadania „Kultura łączy narody, polsko-słowackie spotkania kulturalno-sportowe", wyłącznie w paragrafie 270 „Środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin (związków gmin), powiatów (związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł" – finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną – naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[12];

❖ zmian budżetu:

– dokonanie przez zarząd przeniesień wydatków między paragrafami na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, w sytuacji, gdy w budżecie na 2010 rok w tym rozdziale nie zaplanowano wydatków na „wynagrodzenia i składki od nich naliczane" oraz przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków – naruszenie art. 12 pkt 5 ustawy *o samorządzie powiatowym* w związku z art. 236 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych* oraz art. 257 pkt 3 i art. 258 ust. 1 pkt 1 tej ustawy,

– upoważnienie przez radę burmistrza do przekazania kierownikom jednostek budżetowych uprawnień do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla za-

[8] DzU 2009 nr 52, poz. 420 z późn. zm.
[9] DzU 2001 nr 13, poz. 123 z późn. zm.
[10] DzU 2007 nr 19, poz. 115 z późn. zm.
[11] DzU 2005 nr 267, poz. 2251 z późn. zm.
[12] DzU 2006 nr 55, poz. 726 z późn. zm.

pewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym, wobec braku podstawy prawnej do przekazania takiego upoważnienia – naruszenie przepisów ustawy *o finansach publicznych*,
- zwiększenie z budżetu dotacji przedmiotowej dla Miejskiego Zakładu Komunalnego sp. z o.o. na pokrycie kosztów za sprzątanie na terenie miasta bez określenia kwot i zakresu dotacji przedmiotowej w uchwale budżetowej na 2010 rok – naruszenie art. 219 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych,*
- zaplanowanie dotacji celowej na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne, realizowane na podstawie umów między jednostkami samorządu terytorialnego na zakup sprzętu specjalistycznego dla jednostki budżetowej finansowanej z budżetu powiatu – Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej bez podjęcia odrębnej uchwały o pomocy finansowej – naruszenie art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 220 ustawy *o finansach publicznych*;

❖ układu wykonawczego:
- ujęcie w grupie dochodów bieżących środków zaliczanych do dochodów majątkowych – naruszenie art. 165a ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*,
- zaklasyfikowanie dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży składników majątkowych gminy do § 0840 „Wpływy ze sprzedaży wyrobów" zamiast do § 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych" – naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków…*;

❖ procedury uchwalania budżetu:
- brak w uchwale uregulowań określających wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu – naruszenie art. 234 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*,
- stwierdzenie dołączenia do projektu uchwały budżetowej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a nie projektu – naruszenie art. 230 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*,
- ujęcie w uchwale, określającej tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, zapisów dotyczących wykonywania budżetu – naruszenie art. 234 ustawy *o finansach publicznych*,
- nałożenie na wójta przez radę gminy obowiązku przedstawienia stanowiska w sprawie nieuwzględnienia wniosków komisji stałych – naruszenie art. 234 ustawy *o finansach publicznych*,
- brak uregulowań określających materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej – naruszenie art. 234 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*,
- zawężenie materiałów załączonych do projektu uchwały budżetowej, przedkładanych regionalnej izbie obrachunkowej, do wyjaśnień (uzasadnienia) – naruszenie art. 238 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*;

- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący:
  - brak wskazania źródeł pokrycia zobowiązania – naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*,
  - zabezpieczenie w budżecie środków finansowych na spłatę zobowiązania w zakresie udzielenia pomocy finansowej, bez określenia rodzaju tej pomocy w drodze odrębnej uchwały – naruszenie art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy *o finansach publicznych*;
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów:
  - zaciąganie pożyczki wyższej niż planowany deficyt budżetu i limit zobowiązań na jego pokrycie, bez ich zmiany – naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - zaciąganie kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej bez określenia limitu zobowiązań z tytułu kredytów zaciąganych na wyprzedzające finansowanie – naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy *o finansach publicznych*;
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych j.s.t.:
  - skrócenie przez radę gminy ustawowego terminu zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji – naruszenie art. 251 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - nieokreślenie przez radę gminy, w uchwale dotyczącej warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, celu publicznego, który jednostka zamierza osiągnąć, określając warunki sprzyjające rozwojowi sportu – naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku *o sporcie*[13],
  - zobowiązanie klubu sportowego, w uchwale w sprawie warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, do złożenia oświadczenia o treści: „zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – *Prawo zamówień publicznych*[14]", przy braku ustawowego obowiązku stosowania tej ustawy przez kluby sportowe – naruszenie art. 3 ustawy – *Prawo zamówień publicznych* oraz art. 27 ustawy *o sporcie*;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych:
  - niejednoznaczne ustalenie wysokości dotacji na ucznia – naruszenie art. 80 ust. 3, art. 90 ust. 2a i 3a ustawy z dnia 7 września 1991 roku *o systemie oświaty*[15],
  - ustalenie wysokości dotacji dla oddziałów pięciogodzinnych poniżej wielkości minimalnej, określonej w art. 90 ust. 2b ustawy *o systemie oświaty* – naruszenie postanowień art. 90 ust. 2b i ust. 4 ustawy *o systemie oświaty*;

[13] DzU 2010 nr 127, poz. 857 z późn. zm.
[14] DzU 2010 nr 113, poz. 759 z późn. zm.
[15] DzU 2004 nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

- podatków i opłat lokalnych:
  - ustalenie wynagrodzenia dla inkasenta opłaty targowej w wysokości 80% zainkasowanej kwoty, stanowiącej rekompensatę za koszty związane z bieżącym prowadzeniem i utrzymaniem targowiska, a nie jako wynagrodzenia związanego wyłącznie z czynnością inkasa opłaty targowej – naruszenie art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 19 stycznia 1991 roku *o podatkach i opłatach lokalnych*[16] i art. 28 § 4 ustawy – *Ordynacja podatkowa*,
  - nieokreślenie terminu płatności opłaty targowej – naruszenie art. 19 pkt 1 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*,
  - brak określenia stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń, a ustalenie w to miejsce stawki od przedmiotu opodatkowania określonego w przepisach, które nie będą miały mocy obowiązującej w 2011 roku – naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*,
  - uzależnienie wypłaty wynagrodzenia za inkaso podatków od terminowo przekazanych podatków do urzędu gminy – naruszenie art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1981 roku *o podatku rolnym*[17], art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 roku *o podatku leśnym*[18], art. 6 ust. 12 ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych*;
- absolutorium:
  - podjęcie przez zgromadzenie związku gmin w dniu 22 czerwca 2010 roku uchwały o absolutorium bez uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wniosku komisji rewizyjnej – naruszenie ustawowych zasad dotyczących udzielania absolutorium, wynikających z art. 18a ust. 3 w związku z art. 73a ustawy *o samorządzie gminnym* i z art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*,
  - podjęcie uchwały po terminie – naruszenie art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*;
- pozostałe uchwały i zarządzenia:
  - ustalenie w wykazie wydatków niewygasających wydatków w kwocie wyższej niż zamieszczone w budżecie jednostki samorządu terytorialnego – naruszenie art. 191 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*,
  - pominięcie w informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze wymaganego dla uchwały budżetowej podziału dochodów na dochody bieżące i majątkowe – naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - nieokreślenie przez radę gminy lat spłaty zobowiązań z weksla „in blanco" – naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*.

[16] DzU 2010 nr 95, poz. 613 z późn. zm.
[17] DzU 2006 nr 136, poz. 969 z późn. zm.
[18] DzU 2002 nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

W 2010 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie uchwaliła dwa budżety na 2010 rok (jednej gminy i jednego związku gmin). Przyczynami były:

– w stosunku do gminy wydana została negatywna opinia Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w sprawie projektu budżetu gminy na 2010 rok i w sprawie możliwości sfinansowania deficytu budżetu miasta na 2010 rok oraz nieuwzględnione przez Kolegium RIO w Rzeszowie odwołanie organu jednostki od tej opinii,
– związek gmin w terminie do dnia 31 stycznia 2010 roku nie uchwalił budżetu na 2010 rok.

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wpłynęły 3 skargi jednostek samorządu terytorialnego na uchwały Kolegium RIO. W jednym przypadku WSA oddalił skargę j.s.t., w jednym przypadku uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium oraz odrzucił jedną skargę.

W przedmiotowym okresie nie wpłynęły do Izby powiadomienia skarbników jednostek samorządu terytorialnego o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie skierowano 148 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (w tym 146 w zakresie nieterminowego składania sprawozdań).

Działalność opiniodawcza

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Zakres spraw podlegających opiniowaniu określa art. 13 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, którego treść, w wyniku zmian wprowadzonych ustawą *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, uzupełniają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych.*

Regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o: możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz wykupu papierów wartościowych przez j.s.t.; możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez j.s.t.; prawidłowości planowanej kwoty długu przez j.s.t.; projektach uchwał budżetowych; projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych; informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; sprawozdaniach z wykonania budżetu; wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium oraz uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Opinie wydawane są przez członków Kolegium Izby, działających w trzyosobowych składach orzekających, a w postępowaniu odwoławczym w – pełnym składzie Kolegium.

W 2010 roku Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wydały łącznie 1311 opinii, w tym:

a) 400 w sprawie możliwości spłaty kredytów i pożyczek,
b) 139 w sprawie projektów uchwał budżetowych,
c) 190 w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,

d) 189 w sprawie przedkładanych sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za 2010 rok,
e) 188 w sprawie wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,
f) 4 w sprawie możliwości wykupu papierów wartościowych,
g) 34 w sprawie możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego (art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*),
h) 1 w sprawie uchwał o nieudzielaniu absolutorium,
i) 89 w sprawie projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,
j) 77 o możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*).

Z ogólnej liczby 1311 opinii wydanych przez Składy Orzekające w 2010 roku, 898 to opinie pozytywne, 399 pozytywnych z uwagami i 14 negatywnych.

Nieprawidłowości stwierdzone w opiniach składów orzekających:

❖ o projektach budżetów jednostek samorządu terytorialnego:
  – brak określenia źródeł dochodów budżetu – naruszenie art. 235 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  – zaplanowanie rezerwy celowej z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie niższej niż wynika to z ustawy – naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*[19],
  – wyodrębnienie wydatków na dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli – naruszenie przepisów ustawy *o systemie oświaty*,
  – wyodrębnienie dochodów z tytułu opłat produktowych i przeznaczenie ich na wydatki związane z selektywną zbiórką odpadów poużytkowych – naruszenie art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 2001 roku *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej*[20],
  – nieprawidłowe udzielenie upoważnienia dla wójta o treści: „dokonywanie wszelkich zmian w planie wydatków w ramach działu" – naruszenie art. 257 w związku z art. 258 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  – nieustalenie w treści uchwały budżetowej szczególnych zasad wykonywania budżetu wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – *Prawo ochrony środowiska*[21] oraz z ustawy z dnia 26 października 2001 roku *o wychowywaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*[22] – naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy *o finansach publicznych*,
  – zaplanowanie wydatków na pomoc finansową dla powiatu bez uprzedniego podjęcia przez organ stanowiący odrębnej uchwały w tym zakresie – naruszenie art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy *o finansach publicznych*,
  – upoważnienie wójta do przekazania jednostkom organizacyjnym gminy uprawnień do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości

[19] DzU 2007 nr 89, poz. 590 z późn. zm.
[20] DzU 2007 nr 90, poz. 6072 z późn. zm.
[21] DzU 2008 nr 25, poz. 150 z późn. zm.
[22] DzU 2007 nr 70, poz. 473 z późn. zm.

działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym, do kwoty 250 000 zł w sytuacji braku podstaw prawnych do ustalenia takiego upoważnienia – naruszenie przepisów ustawy *o finansach publicznych*,
  - zaplanowanie dochodów i wydatków dla wyodrębnionych rachunków dochodów własnych oświatowych jednostek budżetowych bez uprzedniego podjęcia przez organ stanowiący odrębnej uchwały – naruszenie art. 223 ustawy *o finansach publicznych*;
- o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze:
  - stwierdzenie wymagalnych zobowiązań j.s.t. w sprawozdaniu Rb-Z – naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*,
  - rozbieżność między wykazanymi w sprawozdaniu Rb-Z kwotami zadłużenia a kwotami wynikającymi z przedłożonej informacji – naruszenie art. 265 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - niezgodność planu przychodów i rozchodów przedłożonej informacji ze sprawozdania Rb-NDS – naruszenie art. 265 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - stwierdzenie wykonania wydatków z tytułu zapłaty kar, odsetek i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*,
  - wykonanie przez województwo wydatków z tytułu kosztów utrzymania wspólnot mieszkaniowych – naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa*;
- o sprawozdaniach z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego:
  - nieujęcie w sprawozdaniu danych dotyczących kwot przychodów i rozchodów – naruszenie art. 198 ust. 1 w związku z art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*,
  - nieujęcie w sprawozdaniu podziału wydatków na bieżące i majątkowe – naruszenie art. 198 ust. 1 w związku z art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*,
  - stwierdzenie zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu Rb-Z – naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*,
  - stwierdzenie wykonania wydatków z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę – naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych,
  - stwierdzenie zrealizowania przez samorząd województwa dochodów z tytułu opłat za wynajem mieszkań – naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy *o samorządzie województwa*;
- o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium:
  - powołanie we wniosku błędnej kwoty planowanego deficytu w porównaniu ze sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie – naruszenie art. 270 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*,
  - nieodniesienie się komisji rewizyjnej do istotnego elementu wykonania budżetu gminy, tj. do źródeł sfinansowania deficytu – naruszenie art. 270 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*;

- ❖ o projektach uchwał o wieloletniej prognozie finansowej:
  - błędne upoważnienie dla wójta do zaciągania umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, niestanowiących przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 4 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych*, zawieranych na czas nieokreślony poza zakresem, o którym mowa w art. 143 ust. 1 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, tj. na świadczenie usług w zakresie ochrony i monitoringu budynków oraz urządzeń telekomunikacyjnych – naruszenie art. 228 ustawy *o finansach publicznych*,
  - błędne upoważnienie dla wójta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 4 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*, w związku z tym, że powyższe zobowiązania zostały już zaciągnięte w 2010 roku z chwilą podpisania umów – naruszenie art. 228 ustawy *o finansach publicznych*,
  - brak podstawy prawnej do zaplanowania w WPF przychodów z tytułu pożyczek i kredytów na 2013 rok w kwocie 10 600 000 zł, gdyż z wykazu przedsięwzięć objętych limitem wynika kwota 10 000 000 zł – naruszenie art. 226 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*,
  - ustalenie w latach 2019–2022 wydatków bieżących wyższych od dochodów bieżących – naruszenie art. 242 ustawy *o finansach publicznych*,
  - przekroczenie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, przy spłacie zadłużenia z tytułu zaciągniętych przed rokiem budżetowym kredytów i pożyczek wraz z odsetkami w latach 2017–2022 – naruszenie art. 243 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - nieuzupełnienie w objaśnieniach przyjętych wartości oceny ryzyka realizacji w 2011 roku dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego z uwagi na wartość wskaźnika dopuszczalnego prawnie zadłużenia jednostki w 2014 roku – naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy *o finansach publicznych*,
  - nieokreślenie w załączniku wielkości limitu wydatków bieżących w 2011 roku na realizację przedsięwzięcia pn. „URBACT II – promocja miasta" w kwocie zgodnej z wysokością wydatków przedsięwzięć określonych w budżecie miasta na 2011 rok – naruszenie art. 226 ust. 2 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*,
  - nieokreślenie w załączniku do uchwały celu przedsięwzięcia – naruszenie art. 226 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*,
  - niewłączenie do załącznika objaśnień wartości przyjętych w WPF gminy na lata 2011–2018 – naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy *o finansach publicznych*,
  - niewskazanie w objaśnieniach założeń i metodologii wyliczenia poszczególnych wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej – naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy *o finansach publicznych*,
  - zaplanowanie dochodów majątkowych na lata 2013–2018 bez wskazania realnej podstawy planowania dochodów i wydatków majątkowych – naruszenie art. 226 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*;

- ❖ o możliwości sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego:
  - – błędne ustalenie wielkości deficytu budżetowego – naruszenie art. 217 ustawy *o finansach publicznych*,
  - – wskazanie jako jednego ze źródeł sfinansowania deficytu przychodów z wolnych środków, bez wskazania sposobu ich ustalenia – naruszenie art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy *o finansach publicznych*,
  - – sprzeczność pomiędzy wykazanymi w projekcie uchwały budżetowej źródłami sfinansowania planowanego deficytu a źródłem sfinansowania deficytu na rok 2011, wskazanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej – naruszenie art. 229 ustawy *o finansach publicznych*,
  - – błędne określenie kwoty przychodów na pokrycie planowanego deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia – naruszenie art. 217 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*.

W 2010 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie rozpatrzyło trzy odwołania od uchwał Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie:

– odwołanie Zarządu Województwa Podkarpackiego od uchwały Nr R/III/18/2009 z dnia 16 grudnia 2009 roku, dotyczącej projektu budżetu Województwa Podkarpackiego na rok 2010, które zostało uwzględnione,
– Odwołanie Burmistrza Miasta Dębicy od uchwał:
  - Nr R/III/16/2009 z dnia 14 grudnia 2009 roku w sprawie projektu budżetu miasta Dębicy na rok 2010 – nieuwzględnione,
  - Nr R/III/49/2009 z dnia 14 grudnia 2009 roku w sprawie możliwości sfinansowania deficytu budżetu miasta na rok 2010 – nieuwzględnione.

Pełną informację o wydanych opiniach przedstawia **tabela 3**.

Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych zbadanych przez RIO w Rzeszowie w 2010 roku **Tabela 1**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń		Wyniki badania nadzorczego							
		Ogółem w 2010 r. (kol. 5+6)	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonaw-czych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa (kol. 7+8+9+12)	z tego:					
						z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępo-wania umorzono	nieważne (kol. 10+11)	z tego:		inne rozstrzyg-nięcia[1]
									nieważne w części	nieważne w całości	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	180		129	51	1	46	4	4		
2	wieloletniej prognozy finansowej	1		1							
3	zmian budżetu[2]	7 736	4 613	7 585	151	26	91	14	8	6	20
4	procedury uchwalania budżetu	210		172	38		12	26	7	19	
5	układu wykonawczego budżetu j.s.t.	73	71	62	11	2	9				
6	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	10		9	1		1				
7	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący	763		727	36		17	19	6	13	
8	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	612	4	581	31		25	6	1	5	
9	udzielania pożyczek[3]	2	1	2							
10	udzielania poręczeń[4]	15		12	3		3				
11	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	34	20	34							
12	określania zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych j.s.t.	186		139	47		13	34	15	19	
13	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych	126		104	22		7	15	8	7	
14	podatków i opłat lokalnych[5]	507		490	17		7	10	1	9	
15	absolutorium	184		182	2	1		1		1	
16	pozostałe uchwały i zarządzenia	830		783	47		12	35	15	20	
Ogółem		**11 469**	**4 709**	**11 012**	**457**	**30**	**243**	**164**	**65**	**99**	**20**

1) Dotyczy np. uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez stwierdzenia nieważności lub uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących minionego roku budżetowego.
2) W tym uchwały dot. upoważnienia organu wykonawczego j.s.t. do dokonania zmian w budżecie oraz przekazywania uprawnień do dokonywania zmian w budżecie kierownikom jednostek organizac.
3) W tym uchwały dot. ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym.
4) W tym uchwały dot. ustalenia maksymalnej wysokości poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym.
5) W tym uchwały dot. wzorów formularzy deklaracji i informacji podatkowych.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków międzygminnych w 2010 roku

Tabela 2

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń *(kol. 4+6)*	Wyniki postępowania nadzorczego															
			bez naruszenia prawa	4 : 3 %	z naruszeniem prawa *(kol. 8+10+12+18)*	6 : 3 %	z tego:											
							z nieistotnym naruszeniem prawa	8 : 3 %	wszczęte postępo-wania umorzono	10 : 3 %	nieważne *(kol. 14+16)*	12 : 3 %	z tego:				inne rozstrzyg-nięcia*)	18 : 3 %
													nieważne w części	14 : 3 %	nieważne w całości	16 : 3 %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1	**Ogółem**	**11 469**	**11 012**	**96,0**	**457**	**4,0**	**30**	**0,3**	**243**	**2,1**	**164**	**1,4**	**65**	**0,6**	**99**	**0,9**	**20**	**0,2**
	z tego:																	
2	gminy	9 362	8 989	96,0	373	4,0	24	0,3	210	2,2	123	1,3	50	0,5	73	0,8	16	0,2
3	powiaty	1 224	1 178	96,2	46	3,8	4	0,3	19	1,6	20	1,6	5	0,4	15	1,2	3	0,2
4	miasta na prawach powiatu	733	713	97,3	20	2,7	1	0,1	9	1,2	9	1,2	4	0,5	5	0,7	1	0,1
5	samorząd województwa	84	78	92,9	6	7,1			1	1,2	5	6,0	5	6,0				
6	związki międzygminne	66	54	81,8	12	18,2	1	1,5	4	6,1	7	10,6	1	1,5	6	9,1		

*) Dotyczy np. uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez stwierdzania nieważności lub uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących minionego roku budżetowego.

Wyniki działalności opiniodawczej RIO w Rzeszowie i charakter opinii wydanych w 2010 roku **Tabela 3**

Lp.	Opinie w sprawie	Liczba wydanych opinii			
		Ogółem	Charakter wydanych opinii		
			pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
1	2	3	4	5	6
1	**Ogółem**	**1 311**	**898**	**399**	**14**
	a) możliwości spłaty kredytów, pożyczek	**400**	**400**		
	b) projektów uchwał budżetowych	**139**	**7**	**131**	**1**
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	**190**	**83**	**106**	**1**
	d) sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t.	**189**	**102**	**87**	
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	**188**	**184**	**4**	
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych	**4**	**4**		
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego	**34**	**34**		
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	**1**	**1**		
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	**89**	**11**	**67**	**11**
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 u.p.f.)	**77**	**72**	**4**	**1**
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)				
	z tego:				
2	**gminy**	**1 121**	**764**	**344**	**13**
	a) możliwości spłaty kredytów, pożyczek	359	359		
	b) projektów uchwał budżetowych	122	4	117	1
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	156	64	91	1
	d) sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t.	155	82	73	
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	155	152	3	
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych	2	2		
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego	32	32		
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	1	1		
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	72	5	57	10
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 u.p.f.)	67	63	3	1
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)				

1	2	3	4	5	6
	powiaty	**117**	**80**	**36**	**1**
	a) możliwości spłaty kredytów, pożyczek	26	26		
	b) projektów uchwał budżetowych	9		9	
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	21	11	10	
	d) sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t.	21	12	9	
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	21	20	1	
3	f) możliwości wykupu papierów wartościowych	1	1		
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego				
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium				
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	11	4	6	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 u.p.f.)	7	6	1	
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)				
	miasta na prawach powiatów	**33**	**27**	**6**	
	a) możliwości spłaty kredytów, pożyczek	12	12		
	b) projektów uchwał budżetowych	2	1	1	
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	4	3	1	
	d) sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t.	4	2	2	
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	4	4		
4	f) możliwości wykupu papierów wartościowych	1	1		
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego	2	2		
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium				
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	2		2	
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 u.p.f.)	2	2		
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)				
	samorząd województwa	**8**	**4**	**4**	
	a) możliwości spłaty kredytów, pożyczek	2	2		
	b) projektów uchwał budżetowych	1		1	
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	1		1	
	d) sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t.	1		1	
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	1	1		
5	f) możliwości wykupu papierów wartościowych				
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego				
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium				
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	1		1	
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 u.p.f.)	1	1		
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)				

1	2	3	4	5	6
6	**związki międzygminne**	**32**	**23**	**9**	
	a) możliwości spłaty kredytów, pożyczek	1	1		
	b) projektów uchwał budżetowych	5	2	3	
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	8	5	3	
	d) sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t.	8	6	2	
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	7	7		
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych				
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego				
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium				
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	3	2	1	
	j) możliwości sfinansowania deficytu (art. 246 ust. 1 u.p.f.)				
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)				

Działalność kontrolna

W 2010 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie przeprowadziła ogółem 56 kontroli. Plan kontroli, zakładający przeprowadzenie 48 kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego, został wykonany w 100%. Kontrole obejmowały realizację gospodarki finansowej w latach 2007–2008 oraz wybranych zagadnień występujących w latach 2009–2010.

Poza planowanymi kontrolami Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie przeprowadziła na wniosek Ministerstwa Finansów 2 kontrole problemowe, a na podstawie decyzji Prezesa RIO w Rzeszowie zrealizowała 5 kontroli doraźnych oraz 1 kontrolę sprawdzającą wykonanie wniosków pokontrolnych.

Szczegółową realizację kontroli według jednostek przedstawia **tabela 4**.

Nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, sygnalizowane w otrzymanych informacjach i wnioskach o przeprowadzenie kontroli, zostały zweryfikowane w trakcie 7 kontroli kompleksowych, 4 kontroli doraźnych i 1 kontroli sprawdzającej.

W ramach skoordynowanego działania regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w trakcie 22 kontroli kompleksowych skontrolowano zagadnienie „udzielania i realizacji zamówień publicznych". Natomiast „prawidłowość wnioskowania kwot zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwatach przyrody za 2009 rok i lata poprzednie", zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów, zbadana została w 2 kontrolach problemowych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto w 21 kontrolach kompleksowych gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w I półroczu 2010 roku, kontrolą objęto zagadnienie „naliczania i egzekucji bonifikat udzielonych przy sprzedaży na rzecz najemców lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego, a także wykazywania w sprawozdaniach związanych z nimi dochodów". Kontrola obejmowała lata 2001–2008 i przeprowadzona została w 17 gminach oraz 4 powiatach województwa podkarpackiego.

Stwierdzone w kontrolach nieprawidłowości dały podstawę do sporządzenia i przekazania kontrolowanym jednostkom 51 wystąpień pokontrolnych, zawierających opis nieprawidłowości, ich źródła, przyczyny oraz osoby odpowiedzialne i wnioski pokontrolne, mające na celu usunięcie ujawnionych nieprawidłowości, jak i podjęcie działań, które pozwoliłyby zapobiec powstawaniu podobnych nieprawidłowości w przyszłości, a także usprawnienie funkcjonowania jednostek. Kopie wystąpień przekazano do wiadomości właściwym organom samorządowym. Liczba wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych wyniosła ogółem 1329.

Wystąpienia pokontrolne sporządzone po kontroli kompleksowej zawierały średnio 27 wniosków. Najczęściej stwierdzane były następujące nieprawidłowości:

– brak lub niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera (w 22% skontrolowanych jednostek),
– niewykonanie wniosków pokontrolnych (w 29% skontrolowanych jednostek),

- księgowanie dowodów niespełniających wymogów ustawy *o rachunkowości* (27%),
- nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków (22%),
- wykazywanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową (29%),
- nierzetelne lub nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gotówkowych (27%),
- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych (46%),
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy (24%),
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji podatkowej (31%),
- nieprzestrzeganie przepisów *Ordynacji podatkowej* przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków (16%),
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie windykacji zaległości z tytułu podatków i opłat (33%),
- niepobieranie lub pobieranie w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych (45%),
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych (44%),
- ustalanie i wypłacanie pracownikom wynagrodzeń niezgodnie z obowiązującymi przepisami (18%),
- nieprawidłowości przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (27%),
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych (40%),
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach (22%),
- nieprzestrzeganie przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych* (29%),
- nieprzestrzeganie przepisów przy sprzedaży nieruchomości (65%),
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego, tj. najem, dzierżawa, trwały zarząd itp. (36%).

Na podstawie przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, właściwe organy kontrolowanych jednostek zgłosiły do Kolegium Izby zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Dane z tego zakresu ilustruje poniższe zestawienie:

JST	Liczba kwestionowanych wniosków	Zastrzeżenia oddalone	Zastrzeżenia uwzględnione	Zastrzeżenia w części uwzględnione
Województwo	-	-	-	-
Powiaty	-	-	-	-
Gminy	3	-	3	-
Ogółem	**3**	**-**	**3**	**-**

Finansowe rezultaty przeprowadzonych kontroli, zestawione w dwóch kategoriach określających skalę stwierdzonych nieprawidłowości, kształtowały się na następującym poziomie:

– nieprawidłowości finansowe – obejmujące uszczuplenia środków publicznych, kwoty uzyskane z naruszeniem prawa, wydatkowane z naruszeniem prawa, wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem, kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości i inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – ustalone zostały na poziomie 116,8 mln zł,
– korzyści finansowe – będące efektem działania podjętego w związku z ustaleniami kontroli jeszcze w trakcie jej trwania oraz realizacją wniosków pokontrolnych, w postaci oszczędności uzyskanych w wyniku działań kontrolnych, pożytków finansowych w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów, innych nieutraconych pożytków finansowych lub oszczędności lub pożytków finansowych uzyskanych dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – ustalono w wysokości 1,8 mln zł.

W wyniku nieprawidłowości stwierdzonych w 2010 roku RIO w Rzeszowie przekazała ogółem 60 zawiadomień i informacji, z tego do Ministerstwa Finansów – 26, do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – 33 i do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego – 1.

Ministerstwo Finansów poinformowano o sporządzeniu nierzetelnych sprawozdań z wykonania dochodów budżetów 26 gmin – w wyniku zaniżenia lub zawyżenia skutków obniżenia stawek podatkowych, umorzeń, odroczeń, zaniechania poboru w podatkach realizowanych przez gminy. W efekcie tych ustaleń, decyzjami Ministra Finansów zmniejszona została część wyrównawcza subwencji ogólnej tych jednostek o 1 533 234 zł (kwota bez należnych odsetek).

Ujawnione fakty popełnienia czynów znamionujących naruszenie dyscypliny finansów publicznych dały podstawę do złożenia 33 zawiadomień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w Rzeszowie.

Poniższa tabela zawiera określenie oraz liczbę czynów, które były podstawą skierowania zawiadomienia w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Określenie czynu zabronionego naruszającego przepisy ustawy *o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*	**Liczba**
niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, j.s.t. albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy)	1
nieprzekazanie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub j.s.t. lub nieterminowe przekazanie tych dochodów (art. 6 pkt 1)	1
niedokonanie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez zakład budżetowy lub nieterminowe dokonanie tej wpłaty (art. 6 pkt 2)	2

przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania (art. 8 pkt 1)	4
dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 ust. 1)	5
dopuszczenie do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatku ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 11 ust. 2)	1
nieopłacenie składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na PFRON – albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, lub z przekroczeniem terminu zapłaty (art. 14 pkt 1–5)	16
zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych (art. 15)	7
niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, czego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat (art. 16 ust. 1)	4
udzielenie zamówienia publicznego: – wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 1), – z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych (o *zp*) dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego (art. 17 ust. 1 pkt 2a), – z naruszeniem przepisów o *zp* dotyczących obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 17 ust. 1 pkt 2b), – z innym naruszeniem przepisów o *zp*, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 17 ust. 1 pkt 4), – niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę występującą w postępowaniu oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 4)	7 1 6 1 4
zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy *o rachunkowości* (art. 18 pkt 1)	7
wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2)	9
Razem	**76**

Właściwemu inspektorowi nadzoru budowlanego przekazano jedno zawiadomienie o prowadzeniu robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych przepisami ustawy – *Prawo budowlane*.

Ponadto Izba przekazała do Centralnego Biura Antykorupcyjnego informację o ustaleniach dokonanych w trakcie 21 kontroli kompleksowych gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowości naliczania i egzekucji bonifikat, udzielonych w latach 2001–2008 przy sprzedaży na rzecz najemców lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego, a także wykazywania w sprawozdaniach związanych z nimi dochodów.

Realizacja kontroli gospodarki finansowej w 2010 roku **Tabela 4**

Lp.	Kontrolowana jednostka
	Kontrole kompleksowe
1.	Powiat Strzyżowski
2.	Miasto Leżajsk
3.	Miasto Łańcut
4.	Miasto i Gmina Kańczuga
5.	Miasto i Gmina Pilzno
6.	Miasto i Gmina Sędziszów Małopolski
7.	Gmina Błażowa
8.	Gmina Dębica
9.	Gmina Dynów
10.	Gmina Grodzisko Dolne
11.	Gmina Frysztak
12.	Gmina Markowa
13.	Gmina Ostrów
14.	Gmina Rakszawa
15.	Gmina Świlcza
16.	Gmina Wiśniowa
17.	Gmina Żołynia
18.	Powiat Krośnieński
19.	Powiat Sanocki
20.	Miasto i Gmina Dukla
21.	Miasto i Gmina Ustrzyki Dolne
22.	Gmina Baligród
23.	Gmina Chorkówka
24.	Gmina Cisna
25.	Gmina Dębowiec
26.	Gmina Kołaczyce
27.	Gmina Korczyna
28.	Gmina Krempna
29.	Gmina Sanok
30.	Gmina Solina z siedzibą w Polańczyku
31.	Powiat Jarosławski

32.	Powiat Lubaczowski
33.	Powiat Przemyski
34.	Miasto Lubaczów
35.	Miasto i Gmina Narol
36.	Gmina Bircza
37.	Gmina Cieszanów
38.	Gmina Jarosław
39.	Gmina Radymno
40.	Gmina Rokietnica
41.	Gmina Wiązownica
42.	Powiat Mielecki
43.	Powiat Niżański
44.	Gmina Borowa
45.	Gmina Czermin
46.	Gmina Kamień
47.	Gmina Tuszów Narodowy
48.	Gmina Zaklików
Kontrole problemowe	
49.	Gmina Cisna
50.	Gmina Lutowiska
Kontrole doraźne	
51.	Województwo Podkarpackie
52.	Miasto Dębica
53.	Miasto Stalowa Wola
54.	Gmina Trzebownisko
55.	Dom Pomocy Społecznej w Mielcu
Kontrole sprawdzające	
56.	Powiat Stalowowolski

Kontrola sprawozdawczości

Zgodnie z art. 9a ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej.

Zadaniem Izby jest weryfikacja sprawozdań otrzymanych od jednostek samorządu terytorialnego i przesłanie ich odpowiednio do Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania poszczególnych sprawozdań przekazywanych do regionalnych izb obrachunkowych w 2010 roku określały następujące przepisy:

– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (DzU nr 115, poz. 781 z późn. zm.),
– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (DzU nr 20, poz. 103),
– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (DzU nr 43, poz. 247),
– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych* (DzU nr 142, poz. 1020 z późn. zm.),
– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU nr 128, poz. 861),
– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 roku *w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych* (DzU nr 65, poz. 599 z późn. zm.),
– rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 lipca 2010 roku *w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2009* (DzU nr 135, poz. 908),
– ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku *Karta Nauczyciela* (j.t.: DzU 2006 nr 97, poz. 674 z późn. zm.),
– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku *w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego* (DzU nr 6, poz. 35 z późn. zm.),
– ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (j.t.: DzU 2007 nr 59, poz. 404 z późn. zm.),

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 roku *w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych* (DzU nr 153, poz. 952 z późn. zm.),
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2008 roku *w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacji o nieudzieleniu pomocy* (DzU nr 174, poz. 1081 z późn. zm.).

Sprawozdania budżetowe

W 2010 roku jednostki samorządu terytorialnego przekazały do Izby 5908 sprawozdań budżetowych (w tym 1580 korekt). Sprawozdania były składane w formie dokumentu i w formie pliku bazy danych. Część jednostek samorządu terytorialnego przekazywała sprawozdania wyłącznie w formie elektronicznej, a autentyczność ich pochodzenia i integralność ich treści zostały zagwarantowane bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Sprawozdania budżetowe w wersji elektronicznej były przekazywane przez j.s.t. do Izby, a następnie do Ministerstwa Finansów z wykorzystaniem elektronicznego Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego – BeSTi@. Sprawozdania Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za 2009 rok ze wszystkich gmin dodatkowo zostały przekazane do Ministerstwa Finansów również w wersji papierowej.

Ponadto pracownicy WIAS przyjęli 858 (w tym 70 korekt) kwartalnych sprawozdań o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – Rb-50 i 231 (w tym 53 korekty) kwartalnych sprawozdań z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – Rb-27ZZ, które są przez j.s.t. przekazywane do Izby do wiadomości.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych

W 2010 roku pracownicy WIAS przyjęli i skontrolowali łącznie z korektami 6711 sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te były przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej dwutorowo.

Jednostki samorządu terytorialnego przekazały 2264 (w tym 358 korekt) sprawozdań łącznych w zakresie budżetów j.s.t., obejmujących zobowiązania i należności samorządów oraz ich jednostek organizacyjnych. Sprawozdania te były przekazywane w formie dokumentu i w formie pliku bazy danych poprzez elektroniczny Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego – BeSTi@. Jednostki samorządu terytorialnego miały możliwość przekazywania tych sprawozdań wyłącznie w formie elektronicznej, gdy autentyczność ich pochodzenia i integralność ich treści zostały zagwarantowane bez-

piecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Sprawozdania łączne w zakresie operacji finansowych w wersji elektronicznej były przekazywane przez j.s.t. do Izby, a następnie do Ministerstwa Finansów z wykorzystaniem elektronicznego Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego – BeSTi@.

Ponadto w 2010 roku jednostki samorządu terytorialnego przekazały do Izby 4447 (wraz z korektami) sprawozdań zbiorczych w zakresie operacji finansowych, obejmujących zobowiązania i należności jednostek nadzorowanych posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek. Sprawozdania te były przekazywane przez j.s.t. zarówno w wersji elektronicznej, jak i w formie dokumentu. Wersja elektroniczna sprawozdań była przekazywana za pomocą programu udostępnionego samorządom przez regionalne izby obrachunkowe.

Po zakończeniu każdego kwartału pracownicy WIAS, na podstawie sprawozdań łącznych i zbiorczych, otrzymanych z jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego, sporządzali sprawozdania zbiorcze, które były przekazywane do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto, zgodnie z § 10 ust. 8 rozporządzenia *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, w przypadku otrzymania korekt sprawozdań – po zakończeniu każdego miesiąca pracownicy WIAS sporządzali korekty sprawozdań zbiorczych zarówno w zakresie budżetów j.s.t., jak i w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek – obejmujących dane z terenu województwa podkarpackiego i przekazywali je do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2010 roku łącznie sporządzono i przesłano do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego 64 sprawozdania zbiorcze, w tym 48 korekt.

Sprawozdania finansowe

W 2010 roku pracownicy WIAS przyjęli 191 bilansów z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz 364 łączne sprawozdania finansowe jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Ponadto do Izby wpłynęły 204 bilanse skonsolidowane, których wersja elektroniczna została przekazana do Ministerstwa Finansów z wykorzystaniem elektronicznego Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego – BeSTi@.

Wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych

W 2010 roku w Izbie skontrolowano pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych. Wykaz gmin, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości i którym przy-

sługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, corocznie określa w formie rozporządzenia Minister Gospodarki. Do Ministerstwa Finansów w 2010 roku przekazano w formie papierowej wnioski trzech gmin z terenu województwa podkarpackiego.

Sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli

Zgodnie z art. 30a ust. 5 ustawy – *Karta Nauczyciela*, organy prowadzące szkoły, będące jednostkami samorządu terytorialnego, przedkładają regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez tę jednostkę. Sprawozdania sporządza się w formie pisemnej, a do regionalnej izby obrachunkowej przekazywane są również w formie elektronicznej. W 2010 roku pracownicy WIAS przyjęli i skontrolowali 191 sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli wraz z korektami.

Sprawozdania w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorców

Pracownicy WIAS w 2010 roku zebrali i przekazali elektronicznie do Ministerstwa Finansów 260 (wraz z korektami) rocznych sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych.

Ponadto Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego przekazał 5 kwartalnych sprawozdań WFOŚiGW o pomocy publicznej dla przedsiębiorców, które zostały przesłane elektronicznie do UOKiK.

Sprawozdania w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie

Pracownicy WIAS zebrali i przekazali do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w wersji elektronicznej następujące sprawozdania jednostek samorządu terytorialnego:

– roczne sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie, innej niż pomocy *de minimis*,
– miesięczne sprawozdania o udzielonej pomocy *de minimis* w rolnictwie,
– miesięczne sprawozdania o udzielonej pomocy *de minimis* w rybołówstwie,
– miesięczne/roczne informacje o nieudzieleniu pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie.

Działalność informacyjna i szkoleniowa

Na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, izby zobowiązane są do prowadzenia działalności szkoleniowej i informacyjnej, realizowanej poprzez: organizowanie szkoleń, wydawanie biuletynów, współpracę przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje, pisemne odpowiedzi i ustne wyjaśnienia na zapytania kierowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Działalność szkoleniowa

Do dnia 30 czerwca 2010 roku działalność informacyjna i szkoleniowa w zakresie objętym nadzorem i kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie finansowana była ze środków uzyskiwanych z tej działalności. Na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku *o regionalnych izbach obrachunkowych*, zarządzeniem Prezesa Izby Nr 4/2005 utworzono rachunek dochodów własnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, organizując szkolenia w 2010 roku, adresowała je do pracowników jednostek samorządu terytorialnego, pracowników jednostek organizacyjnych oraz pracowników samorządowych jednostek sektora finansów publicznych.

W szkoleniach wzięło udział 2031 pracowników samorządowych oraz 194 pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Tematyka szkoleń obejmowała:

– Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych za 2009 rok przez samorządowe jednostki organizacyjne. Najczęściej występujące błędy w sprawozdaniach budżetowych (dwie tury);
– Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych za 2009 rok przez jednostki samorządu terytorialnego. Najczęściej występujące błędy w sprawozdaniach budżetowych;
– Zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2009 rok. Sporządzanie sprawozdań finansowych w samorządowych jednostkach organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego za 2009 rok;
– Zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2009 rok. Sporządzanie sprawozdań finansowych w jednostce samorządu terytorialnego za 2009 rok;
– Zmiany w zakresie zamówień publicznych wynikające z ustaw z dnia 5 listopada 2009 roku *o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (DzU nr 206, poz. 1591) i z dnia 2 grudnia 2009 roku *o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw* (DzU nr 223, poz. 1778);
– Nowe zasady ewidencjonowania projektów finansowanych ze środków europejskich oraz ewidencja procesów zmian (zadania jednostek przejmujących mienie i jednostek likwidowanych);
– Sprawozdawczość samorządowych jednostek organizacyjnych w roku 2010 po zmianie przepisów;
– Sprawozdawczość jednostek samorządu terytorialnego w roku 2010 po zmianach przepisów;
– Sprawozdawczość samorządowych jednostek sektora finansów publicznych w roku 2010 po zmianach przepisów;
– Dochodzenie, przyznawanie ulg w spłacie i egzekucja niepodatkowych należności budżetowych gminy w świetle nowej ustawy *o finansach publicznych*;
– System *SJO Besti@* i *Bestia@* w jednostce samorządu terytorialnego i jednostkach organizacyjnych (dwie tury);
– Rachunkowość jednostek pomocy społecznej oraz fundusz alimentacyjny;

– Wybrane zagadnienia dotyczące uchwalania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego na 2011 rok (dwie tury).

Wykłady prowadzili członkowie Kolegium Izby, zastępca Prezesa Izby, zastępca Naczelnika WIAS i starszy specjalista WIAS oraz osoby spoza Izby: specjaliści w zakresie podatków i należności niepodatkowych, zamówień publicznych oraz pracownicy innych Izb – członek Kolegium, naczelnicy WIAS i WKGF oraz specjaliści WIAS.

W 2010 roku pracownicy Izby uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez inne podmioty. Dotyczyły one następujących zagadnień:

– Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, opracowanie standardów kompetencyjnych oraz przeprowadzenie oceny potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów samorządowych – szkolenie organizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
– Rynek obligacji *Catalyst* – szkolenie organizowane przez Giełdę Papierów Wartościowych.

Działalność informacyjna

W 2010 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie udzielała pisemnych odpowiedzi na zapytania jednostek samorządu terytorialnego stosownie do postanowień art. 13 ust. 11 ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych* oraz komunikatu Prezesa, opublikowanego na stronie internetowej Izby.

Jedną z form działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzonych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i opiniowanych dokumentów, a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@.

Na stronie internetowej Izby, www.rzeszow.rio.gov.pl, zamieszczano na bieżąco informacje dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym wyjaśnienia Kolegium Izby, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o szkoleniach organizowanych przez Izbę, aktualizacje programów sprawozdawczych oraz sprawozdania z działalności Izby.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 roku *o dostępie do informacji publicznej*[23], Izba udostępniała informacje i dokumenty związane z realizacją zadań w ramach działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej. Na stronie internetowej BIP publikowane były teksty uchwał podjętych przez Kolegium Izby w 2010 roku.

W roku objętym niniejszym sprawozdaniem Izba sporządziła opracowania i analizy na zlecenie Narodowego Banku Polskiego, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Wojewody Podkarpackiego, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Najwyższej Izby Kontroli i Ministerstwa Finansów oraz materiały do „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku". Ponadto Izba udostępniała materiały dla studentów piszących

[23] DzU nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

prace magisterskie i licencjackie, m.in. na temat gospodarki finansowej wybranych jednostek.

W 2010 roku przygotowano materiały do „Budżetu Samorządu Terytorialnego" – zeszyt nr 17. Autorami artykułów byli członkowie Kolegium Izby, zastępca Naczelnika WIAS, a analizy i informacje zostały opracowane przez Naczelnika WIAS, Naczelnika WKGF i pracowników WIAS.

Opracowanie:
MAŁGORZATA KRZANICKA
JERZY PAŚKO
LUCYNA KUŚNIERZ
MATEUSZ SZETELA

Wyjaśnienia i interpretacje

Pismo Podsekretarza Stanu Ministerstwa Finansów z dnia 15 lutego 2011 roku (nr DP14/657/19/MKT/2011/629) w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (DzU nr 43, poz. 247), wyjaśnia się, co następuje:

1. Pożyczki udzielone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2008 roku, jak i z dnia 26 października 2010 roku *w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich* należy wykazywać w sprawozdaniu Rb-Z w kolumnie nr 5 – wierzyciele krajowi grupa I. W przypadku tych pożyczek, Bank Gospodarstwa Krajowego występuje tylko w roli pośrednika. Środki na pożyczki pochodzą z budżetu państwa i to Skarb Państwa (określany w formularzu Rb-Z jako grupa I) jest faktycznym pożyczkodawcą.
2. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) realizujące zadania zlecone, w sprawozdaniu Rb-ZN wykazują należności lub stan środków na rachunkach bankowych, które są przypisane tylko budżetowi państwa.
3. Sprawozdanie Rb-ZN nie jest sprawozdaniem służącym do określania stopnia wykorzystania dotacji. J.s.t. we własnych sprawozdaniach Rb-N nie wykazują środków na rachunkach bankowych oraz należności, które są przypisane budżetowi państwa i zostały ujęte w sprawozdaniu Rb-ZN.
4. Sprawozdanie Rb-ZN posiada identyczny ze sprawozdaniami Rb-Z i Rb-N układ grup wierzycieli i dłużników, jak również nazwy kategorii dłużnych i aktywów finansowych, dlatego zgodnie z § 10 ust. 9 ww. rozporządzenia przy wypełnianiu sprawozdania Rb-ZN należy stosować zawarte w instrukcji wyjaśnienia dotyczące sprawozdań Rb-Z i Rb-N. Instrukcja sporządzania sprawozdań została określona w załączniku nr 9 do ww. rozporządzenia.
5. W przypadku korekt sprawozdań sporządzonych za okresy wcześniejsze niż I kwartał 2010 roku należy stosować przepisy rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 roku *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych z zakresie operacji finansowych* (DzU nr 113, poz. 770) oraz z dnia 27 czerwca 2006 roku *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (DzU nr 115, poz. 781 z późn. zm.).
6. Wartość należności j.s.t. z tytułu posiadanych skarbowych papierów wartościowych w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N należy wykazać w kolumnie 5 – Grupa I. Emitentem skarbowych papierów wartościowych jest Minister Finansów

działający w imieniu Skarbu Państwa. W związku z powyższym dłużnikiem jednostki, która jest w posiadaniu bonów i obligacji skarbowych jest nie bank, który zaoferował, a następnie sprzedał przedmiotowe instrumenty finansowe, lecz Skarb Państwa. Oznacza to, że wartość nominalna bonów lub obligacji skarbowych będących w posiadaniu jednostki powinna być wykazana w Grupie I (Skarb Państwa), tj. w kolumnie 5.

7. (...)
8. Jeżeli jednostka na koniec okresu sprawozdawczego nie posiada informacji co do ostatecznej kwoty, to w przypadku zmiany stanu faktycznego w ewidencji księgowej lub w przypadku stwierdzenia błędu w uprzednio przekazanym sprawozdaniu, jednostka niezwłocznie sporządza oraz przekazuje korektę sprawozdania przekazanego w terminie i nieodpowiadającego stanowi faktycznemu do jednostki będącej odbiorcą tego sprawozdania [(§ 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (DzU nr 43, poz. 247)].

Pismo Ministerstwa Finansów Departamentu Rachunkowości z dnia 20 maja 2011 roku (nr DR3/502/236/DKK/2011/ST-108) w sprawie amortyzacji

W obowiązującym od 1 stycznia 2011 roku rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU nr 128, poz. 861) dostosowano zasady amortyzacji do ustawy z dnia 29 września 1994 roku *o rachunkowości* (DzU 2009 nr 152, poz. 1223 ze zm.) poprzez wykreślenie konta 761 – „pokrycie amortyzacji" z załącznika Nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych" do tego rozporządzenia. Takie rozwiązanie pozwoli na rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego samorządowych zakładów budżetowych.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż amortyzacja w znaczeniu określonym w ustawie *o rachunkowości* wyraża zużycie składników aktywów i jest dokonywana w postaci planowych, systematycznych odpisów ich wartości, odnoszonych w koszty działalności operacyjnej i wykazywanych w rachunku zysków i strat. Odpisy amortyzacyjne odzwierciedlające zmniejszenie wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów uwzględniane są – na podstawie określonej w art. 7 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* zasady ostrożności – w wyniku finansowym jednostek. Koszty amortyzacji nie powodują wydatkowania środków pieniężnych jednostki. Zarówno w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych* (DzU nr 142, poz. 1020 ze zm.) – obowiązującego do dnia 31 grudnia 2010 roku, jak i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku, jednostka zobo-

wiązana jest do naliczenia amortyzacji odzwierciedlającej zużycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

W odniesieniu do planów finansowych należy zauważyć, iż aktualnie obowiązujące samorządowe zakłady budżetowe przepisy prawne nie określają wzoru (zakresu informacyjnego) pozycji planu finansowego sporządzanego przez te jednostki. Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego – zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.) – jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i koszty tego zakładu. Z kolei w sprawozdaniu Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych, zgodnie z zasadami określonymi w § 13 instrukcji, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (DzU nr 20, poz. 103), po stronie kosztów przewidziano „odpisy amortyzacyjne", a po stronie przychodów „pokrycie amortyzacji". W sprawozdaniu tym nie sporządza się rachunku zysków i strat oraz nie jest ustalany wynik finansowy. Natomiast istotne jest prawidłowe ustalenie stanu środków obrotowych netto na koniec okresu sprawozdawczego z działalności prowadzonej przez samorządowy zakład budżetowy.

Sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* (DzU nr 241, poz. 1616). Stanowią one, iż samorządowy zakład budżetowy planuje jako wpłatę do budżetu jednostki samorządu terytorialnego różnicę między sumą planowanych przychodów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na początek roku, a sumą planowanych kosztów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na koniec roku. Planowany stan środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego na koniec roku nie może przekraczać 1/6 rocznych, planowanych na rok następny kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Natomiast faktyczny stan środków obrotowych tego zakładu na koniec roku ustalany jest jako różnica między sumą stanu środków obrotowych na początek roku i przychodów należnych związanych z prowadzoną działalnością a sumą **opłaconych kosztów**, zobowiązań i nieponiesionych wydatków na inwestycje finansowane ze środków własnych (§ 42–44 ww. rozporządzenia.). Oznacza to, że koszty amortyzacji – jako koszty niepowodujące wydatkowania środków pieniężnych nie powinny być – w ocenie Departamentu Rachunkowości – uwzględniane przy ustalaniu faktycznego stanu środków obrotowych.

Opracowanie:
WYDZIAŁ INFORMACJI,
ANALIZ I SZKOLEŃ

Skład osobowy RIO w Rzeszowie

Prezes	– *Zbigniew K. Wójcik*
Zastępca Prezesa	– *Anna Trałka*
Kolegium	– *Zbigniew K. Wójcik* Przewodniczący Kolegium – *Halina Bąska* – *Stanisław Biesiadecki* – *Maria Czarnik-Golesz* – *Edyta Gawrońska* – *Mariusz Hadel* Koordynator Zespołu w Krośnie – *Janusz Mularz* – *Alicja Nowosławska-Cwynar* – *Mirosław Paczocha* Koordynator Zespołu w Tarnobrzegu – *Urszula Pisarska* – *Tadeusz Subik* – *Iwona Szymańska* – *Piotr Świątek* – *Anna Trałka* – *Krzysztof Wacek* – *Waldemar Witalec* – *Teresa Wota* Koordynator Zespołu w Przemyślu
Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej	– *Jerzy Paśko*
Naczelnik Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń	– *Małgorzata Krzanicka*
Zastępca Naczelnika Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń	– *Lucyna Kuśnierz*
Kierownik Biura	– *Jerzy Gajda*
Radca Prawny	– *Maria Rzucidło*

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie

Przewodniczący	– *Anna Trałka*
Zastępca Przewodniczącego	– *Iwona Szymańska*

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie

Rzecznik	– *Janusz Mularz*
Zastępca Rzecznika	– *Kazimierz Pilecki*

ADRESY

Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie	
	35-064 Rzeszów, ul. A. Mickiewicza 10 35-959 Rzeszów 2, skr. poczt. 290 tel.: 17 85 900 50, 17 85 900 51, 17 86 269 26 fax: 17 85 900 52 lub wew.117 **e-mail: sekretariat@rzeszow.rio.gov.pl** **http://www.rzeszow.rio.gov.pl**
Prezes:	tel.: 17 85 215 25 **e-mail: prezes@rzeszow.rio.gov.pl**
Zastępca Prezesa:	tel.: 17 85 215 25 **e-mail: viceprezes@rzeszow.rio.gov.pl**
Naczelnik Wydziału WIAiS: ***Z-ca Naczelnika Wydz. WIAiS:***	tel.: 17 85 900 47 lub 17 85 900 50, wew. 125 tel.: 17 85 900 50, wew. 124 **e-mail: wias@rzeszow.rio.gov.pl**
Naczelnik Wydziału Kontroli:	tel.: 17 85 900 50, wew. 121 **e-mail: wkgf@rzeszow.rio.gov.pl**
Biuro Izby:	tel.: 17 86 267 86, 17 85 215 25, wew. 104, **e-mail: biuro@rzeszow.rio.gov.pl**
WIAiS:	tel.: 17 85 900 45, 17 85 900 46 **e-mail: rzeszow@rio.gov.pl** **e-mail: sprawozdania@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych* **e-mail: pompubl@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania sprawozdań o pomocy publicznej* **e-mail: zal@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców* **e-mail: informacje@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania informacji (ankiet, analiz itp.)* **e-mail: szkolenia@rzeszow.rio.gov.pl** *– do korespondencji związanej ze szkoleniami*

Zespół Zamiejscowy w Krośnie

38-400 Krosno, ul. Bieszczadzka 5
tel.: 13 43 261 66, 13 43 642 88
e-mail: krosno@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych
e-mail: pompubl_krosno@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań o pomocy publicznej
e-mail: zal_krosno@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców

Zespół Zamiejscowy w Tarnobrzegu

39-400 Tarnobrzeg, ul. Św. Barbary 12
tel.: 15 82 330 66, 15 82 224 56
e-mail: tarnobrzeg@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych
e-mail: pompubl_tarnobrzeg@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań o pomocy publicznej
e-mail: zal_tarnobrzeg@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców

Zespół Zamiejscowy w Przemyślu

37-700 Przemyśl, pl. Dominikański 3
tel.: 16 67 877 66, 16 67 857 79
e-mail: przemysl@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych
e-mail: pompubl_przemysl@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań o pomocy publicznej
e-mail: zal_przemysl@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców

FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji

FRDL MAŁOPOLSKI INSTYTUT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI

adres: ul. Szlak 73a, 31-153 Kraków
tel.: 12/633 51 54, 12/633 98 00, 12/623 72 44
fax: 12/633 98 00
e-mail: mistia@mistia.org.pl
www.mistia.org.pl

Podkarpacki Ośrodek Samorządu Terytorialnego
adres: ul. Piłsudskiego 31, 31-074 Rzeszów
tel.: 17/862 69 64
e-mail: post@mistia.org.pl

Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji (MISTiA) w Krakowie – ośrodek Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) – jest jedną z największych organizacji pozarządowych w województwach małopolskim i podkarpackim. Podstawowym celem od początku naszej działalności (styczeń 1991 roku) jest wspomaganie rozwoju państwa i społeczeństwa obywatelskiego, a także krzewienie idei partnerskiej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym. Cel ten realizujemy głównie poprzez stwarzanie możliwości doskonalenia metod zarządzania w administracji publicznej, organizacjach pozarządowych, a także małych i średnich przedsiębiorstwach oraz pomagając osobom chcącym rozpocząć działalność gospodarczą. Działalność MISTiA i jego filii: Podkarpackiego Ośrodka Samorządu Terytorialnego, służy nie tylko przekazywaniu wiedzy i doskonaleniu umiejętności, ale także wymianie doświadczeń i promowaniu dobrych wzorców zarządzania.

Skala, różnorodność i ranga prowadzonej działalności sprawiają, że nasze siedziby stały się znanymi w Polsce, apolitycznymi miejscami koncentracji działań wspierających rozwój samorządu terytorialnego; miejscami spotkań i pracy przedstawicieli samorządów.

Głównymi polami naszej aktywności są: działalność szkoleniowa, realizacja projektów, konsulting i doradztwo, działalność badawcza w ramach Centrum Analiz Strategicznych oraz działalność forów skupiających różne grupy zawodowe. W okresie dwudziestu lat naszej działalności przeszkoliliśmy ponad 100 tysięcy osób, zrealizowaliśmy 350 projektów, 200 usług o charakterze konsultingowym oraz kilkadziesiąt specjalistycznych badań i ekspertyz. Na szczególną uwagę zasługuje również nasza działalność w zakresie wspierania demokracji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Od kilkunastu lat dzielimy się naszymi doświadczeniami dotyczącymi funkcjonowania samorządu terytorialnego z partnerami zagranicznymi, m.in. z Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Czarnogóry, Mołdowy, Macedonii i Albanii.

Nasze usługi spełniają najwyższe standardy, czego dowodem są m.in. uzyskane certyfikaty i nagrody. Instytut posiada certyfikat potwierdzający spełnienie wymagań norm PN-EN ISO 9001:2009 dotyczący wprowadzenia i stosowania systemu zarządzania jakością w zakresie usług edukacyjnych, przygotowania i realizacji projektów, konsultingu, doradztwa i analiz oraz usług informacyjnych. Poza tym od 1996 roku jesteśmy zarejestrowani w Krajowym Systemie Usług dla małych i średnich przedsiębiorstw – sieci organizacji wyspecjalizowanych w świadczeniu różnego rodzaju usług dla przedsiębiorstw i osób podejmujących działalność gospodarczą. Jako jednostka terenowa Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, jesteśmy wpisani do rejestru instytucji szkoleniowych, wraz z całą Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej jesteśmy również członkiem Polskiej Izby Firm Szkoleniowych. Ponadto w 2010 roku zostaliśmy laureatem nagrody „Kryształy Soli" w kategorii aktywizacji gospodarczej i obywatelskiej, a w 2011 roku odznaczono nas Dyplomem Honorowym nagrody im. Józefa Dietla.

Podkarpacki Ośrodek Samorządu Terytorialnego stara się sprostać oczekiwaniom środowisk m.in. administracji publicznej, jednostek samorządowych oraz organizacji pozarządowych. Organizuje konferencje i seminaria dotyczące najbardziej aktualnych zagadnień prawnych, finansowych i organizacyjnych.

Przy Podkarpackim Ośrodku Samorządu Terytorialnego działają dwa fora tematyczne – Forum Pomocy Społecznej oraz Podkarpackie Forum Skarbników. Stanowią one płaszczyzny comiesięcznych spotkań pracowników tych grup zawodowych. Podczas spotkań – członkowie Forów mają okazję zarówno do podyskutowania o istotnych problemach zawodowych z udziałem każdorazowo zapraszanych ekspertów, wymiany doświadczeń, jak też integracji.

Podkarpacki Ośrodek Samorządu Terytorialnego realizuje projekty mające na celu doskonalenie współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto od maja 2011 roku w Przemyślu działa Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, który świadczy bezpłatne doradztwo beneficjentom projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.