

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 51)
z dnia 20 maja 2025 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 51)

20 maja 2025 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Kostusia (KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– informacja przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanej „Umorzenie należności cywilno-prawnych”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Adam Głębski** zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Damian Grzelka** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Barbara Karwasz** naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy wraz ze współpracownikami oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł **Tomasz Kostuś (KO)**:

Szanowni państwo, w imieniu pana przewodniczącego Marka Sawickiego mam zaszczyt i przyjemność poprowadzić dzisiejsze posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Chciałbym powitać naszych gości. Witam pana Damiana Grzelka, przewodniczącego KRRIO. Witam panią Barbarę Karwasz, naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w RIO w Bydgoszczy. Witam panią Joannę Syk-Kowalską, zastępcę naczelnika Wydziału Gospodarki Finansowej w RIO w Bydgoszczy. Witam pana Adama Głębskiego, zastępcę dyrektora w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego w MI, oraz naszego niezawodnego przyjaciela, pana Marka Wójcika, pełnomocnika zarządu Związku Miast Polskich.

Otwieram posiedzenie Komisji.

Stwierdzam kworum.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie widzę. Uznaję zatem, że porządek obrad został przyjęty.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad. Bardzo proszę o informację przewodniczącego KRRIO o wynikach kontroli koordynowanej „Umorzenie należności cywilnoprawnych”. Proszę pana przewodniczącego KRRIO, pana Damiana Grzelkę, o przedstawienie przedmiotowej informacji. Bardzo proszę panie przewodniczący.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych **Damian Grzelka**:

Dziękuję panie przewodniczący.

Szanowni panowie przewodniczący, szanowni państwo, dziękuję w imieniu KRRIO za możliwość przedstawienia państwu informacji o wynikach kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez wszystkie 16 RIO w jednostkach samorządu terytorialnego i wybranych jednostkach organizacyjnych. KRRIO przyjęła na 2024 r. temat kontroli koordynowanej – „Umorzenie należności cywilnoprawnych”. Koordynatorem tej kontroli była RIO w Bydgoszczy. Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy jednostki samorządu terytorialnego prowadziły postępowania w sprawie umorzenia należności cywilnoprawnych zgodnie z prawem. Kontrolą objęto częstotliwość, wielkość i legalność korzystania z instytucji umorzenia oraz wpływ ulgi na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Tak jak wspomniałem – koordynatorem kontroli była RIO w Bydgoszczy, zatem są ze mną właśnie pani naczelnik i zastępca naczelnika RIO w Bydgoszczy, które opracowywały program i informację o wynikach kontroli. Pozwolicie państwo, że celem szczegółowego przedstawienia tych wyników oddam paniom głos i przedstawimy krótką prezentację.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo dziękuję.

Poprosimy o przedstawienie przedmiotowej informacji przez panią dyrektor. Bardzo proszę.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy Barbara Karwasz:

Szanowni państwo, w 2024 r. zgodnie z uchwałą KRRIO nr 9 z 2023 r. RIO przeprowadziły kontrolę koordynowaną pod nazwą „Umorzenie należności cywilnoprawnych”. Kontrola owa została przeprowadzona zgodnie z kryteriami kontroli, jakie zostały nadane RIO poprzez treść art. 6 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tj. zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Celem tej kontroli – tak jak wspomniał pan przewodniczący – było sprawdzenie, czy jednostki samorządu terytorialnego prowadziły postępowania w sprawie umorzenia należności cywilnoprawnych zgodnie z prawem. W trakcie przygotowań do kontroli wyznaczonych zostało kilka głównych obszarów, które były w kwestii zainteresowań RIO. A mianowicie pierwszym obszarem było zbadanie, czy umarzanie długu o charakterze cywilnym przez wierzyciela, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, ma charakter nadzwyczajny. Po wtóre, skontrolowanie, czy jednostki samorządu terytorialnego były przygotowane organizacyjnie do stosowania instytucji umorzenia należności cywilnoprawnych, w tym przede wszystkim, czy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o art. 59 ustawy o finansach publicznych podjęły uchwałę określającą zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Ponadto, czy zostały dopełnione obowiązki odnośnie do przekazania projektu tejże uchwały odpowiednio prezesowi UOKiK lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Ponadto zbadano także, czy uchwały te zostały przekazane organom nadzoru.

W kręgu zainteresowań tejże kontroli pozostawało również sprawdzenie, czy dokonano umorzeń należności cywilnoprawnych zgodnie z obowiązującą procedurą, zarówno tych, które były umarzane na wniosek dłużnika, jak i tych, które były umarzane z urzędu. Również podczas tej kontroli zbadana została sytuacja, czy jeżeli nie została podjęta uchwała, to jednostki samorządu terytorialnego bądź ich jednostki organizacyjne dokonywały tego typu umorzeń należności cywilnoprawnych. Zrewidowano również, czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo stosowały zasady udzielania pomocy publicznej, zarówno pomocy *de minimis*, jak i pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie.

Z uwagi na to, że umorzenie należności cywilnoprawnych wpływa na majątek jednostek samorządu terytorialnego, to izby również sprawdziły, czy tego typu zdarzenia gospodarcze zostały odnotowane w ewidencji księgowej – w księgach rachunkowych prowadzonych przez urzędy czy przez inne jednostki organizacyjne. Następnie RIO zweryfikowały, czy jednostki samorządu terytorialnego wywiązały się z obowiązku sporządzania i udostępniania informacji oraz wykazów o zastosowanych ulgach. Na koniec chcieliśmy również zbadać, czy dokonywano umorzeń należności cywilnoprawnych w oparciu o przepisy ustawy antykryzysowej – gdzie skutki okresu pandemii były odczuwane przez podmioty – i jaki to miało wpływ na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o dobór podmiotów, które podlegały tej kontroli, to tematyka ta została zbadana w 98 jednostkach samorządu terytorialnego, takich jak urzędy gmin, urzędy miast, urzędy miejskie i starostwa, a także w 19 samorządowych jednostkach organizacyjnych. Jeżeli chodzi o jednostki organizacyjne, to kontrola skupiła się na dwóch typach tych jednostek, a mianowicie w 5 zakładach budżetowych i 14 jednostkach budżetowych. Jeśli chodzi o typy jednostek samorządu terytorialnego, to czynności kontrolne były prowadzone w 7 miastach na prawach powiatu, 12 gminach miejskich, 29 gminach miejsko-wiejskich, 43 gminach wiejskich oraz 7 powiatach ziemskich.

Okres kontrolny obejmował dwa lata – 2022 r. i 2023 r. – oczywiście z uwzględnieniem tych zdarzeń, które wykraczają poza ten obszar, a jednak są istotne dla prowadzonej tematyki kontrolnej, chociażby takich, czy zostały podjęte uchwały w oparciu o art. 59, bo oczywiście nie musiały być w tych dwóch latach wywoływane, mogły być wcześniej, a później mogły być dokonane zmiany czy nowelizacje tych uchwał. Poszczególne zagadnienia objęte tematyką kontroli sprawdzone zostały na podstawie przepisów obowiązujących w okresie 2022–2023 r.

Gminy, powiaty i województwa wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W celu sfinansowania realizowanych zadań jednostki samorządu

terytorialnego gromadzą środki publiczne. Zasadą gospodarowania środkami publicznymi jest m.in. obowiązek jednostek sektora finansów publicznych, wynikający z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, polegający na ustalaniu przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz na terminowym podejmowaniu zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Ponadto w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje reguła ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, o czym przesądza norma wyrażona w art. 254 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Wyjątek od tej zasady wprowadzony został przez ustawodawcę na mocy art. 59 ustawy o finansach publicznych, gdzie zawarta została delegacja do określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Tym samym podsumowując te zasady, można wskazać, że ulgi udzielane w należnościach cywilnoprawnych mają charakter nadzwyczajny, ponieważ są wyjątkiem od reguły.

Może jeszcze przypomnę, jakie rodzaje ulg mogą być stosowane. Mamy trzy rodzaje ulg – jest to odroczenie terminu, rozłożenie na raty i umorzenie. Najdalej idącą w skutkach finansowych jest ta ostatnia ulga – umorzenie – ponieważ w sposób trwały następuje utrata dochodu. Ma to też wpływ na finanse jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też nasze kluczowe zainteresowanie zdobyła tego rodzaju ulga.

Jeżeli chodzi o wyniki tej kontroli, to kontrola ujawniła 150 nieprawidłowości, a najistotniejsze z nich polegały na umorzeniu należności cywilnoprawnych niezgodnie z zapisami uchwały określającej zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych – stwierdzono 41 tego typu nieprawidłowości. Czyli ustalona została procedura, a poprzez działania pracowników jednostek samorządu terytorialnego czy też jednostek organizacyjnych nie dotrzymano reguł wynikających z procedur. W przypadku pięciu jednostek stwierdzono, że umorzone zostały należności cywilnoprawne pomimo braku stosownej uchwały. Tej uchwały nie było z uwagi na to, że w ogóle nie została podjęta bądź też obowiązująca uchwała obowiązywała w jakimś określonym czasie i jednostki samorządu terytorialnego przeoczyły takie sytuacje i nie wywołały kolejnych uchwał.

Odnutowano 26 przypadków nierealizowania obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych. Nieco więcej przypadków, bo 32 przypadki, zdiagnozowano w zakresie niedostosowania zapisów uchwały do obowiązujących przepisów. Jeżeli chodzi o ewidencję księgową, to stwierdzono 14 nieprawidłowości, gdzie zdarzenia dotyczące umarzanych należności cywilnoprawnych nie były prawidłowo zaewidencjonowane bądź w ogóle nie były zaewidencjonowane. Stwierdzono również 14 nieprawidłowości dotyczących zaniechania przekazania do zaopiniowania projektu uchwały do UOKiK i właściwego ministra do spraw rolnictwa. Mimo marginalnej pomocy przy udzielaniu tego typu ulg pomocy publicznej działania kontrolne ujawniły pięć przypadków, gdzie w sposób wadliwy udzielono pomocy *de minimis* i *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie.

Jeżeli chodzi o statystykę, to w latach 2022–2023 organy wykonawcze bądź kierownicy skontrolowanych jednostek organizacyjnych rozstrzygnęły łącznie 7341 spraw dotyczących ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Były to wszystkie ulgi, czyli umorzenie, rozłożenie na raty i odroczenie. Skutkiem finansowym tych ulg była kwota wynosząca nieco ponad 154 mln zł.

Jeżeli chodzi o rezultat finansowy, dotyczący wyłącznie umorzenia należności cywilnoprawnych, to kształtuje się on na poziomie 108 mln 206 tys. zł, z tym że na wniosek dłużników umorzonych zostało nieco ponad 20 mln zł, z kolei z urzędu – 86 mln zł. Rozstrzygnięto 4187 spraw w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o kontrolę koordynowaną, to objęto nią 762 przypadki umorzenia należności, a kwota zbadanych umorzeń to nieco ponad 82 mln zł. Co ciekawe, w badanym okresie tylko w jednej jednostce udzielona została ulga na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Tą ulgą było odroczenie zapłaty należności cywilnoprawnych o wartości 3,5 tys. zł. Tak że tutaj jawi się wniosek, że jednak ten okres pandemii, jeżeli chodzi o okres objęty naszą kontrolą w latach 2022–2023, dowiódł, że z tego rodzaju instytucji w zasadzie nie korzystano, bo mamy stwierdzony tylko jeden taki przypadek.

Jeżeli chodzi o szczegółowe ustalenia kontroli, to poproszę moją koleżankę, panią Joannę Syk-Kowalską.

Zastępca naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w Regionalnej Izbie Obra- chunkowej w Bydgoszczy Joanna Syk-Kowalska:

W zakresie szczegółowych ustaleń kontroli dotyczących przygotowania jednostek do stosowania ulg w postaci umorzeń należności cywilnoprawnych kontrola wykazała, że w 4 jednostkach samorządu terytorialnego organ stanowiący nie określił szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w postaci umorzeń należności cywilnoprawnych. Tutaj należy wskazać, że 1 jednostka, która została objęta kontrolą, od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych w 2011 r. do momentu wszczęcia kontroli w ogóle nie podjęła takiej uchwały.

W pozostałych 3 przypadkach wcześniejsze uchwały utraciły swoją moc i w ich miejsce organ stanowiący nie podjął kolejnej uchwały, one dopiero weszły w życie w 2024 r. W przypadku 26 jednostek samorządu terytorialnego nie dostosowano zapisów uchwał do zmian ustawy o finansach publicznych, które zostały wprowadzone w 2017 r. i dotyczyły katalogu podmiotów, na rzecz których przysługujące należności mogą być przedmiotem udzielania tych ulg. Odnotowano również 4 przypadki, kiedy zaniechano przystosowania uchwał do przesłanek dopuszczających umorzenie należności cywilnoprawnych z urzędu do zgodności z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto odnotowano również, że w 6 przypadkach nie dostosowano zapisów uchwał do przepisów w zakresie pomocy publicznej – chodzi o pomoc *de minimis* i *de minimis* w sektorze produkcji rolnej. Tak jak już pani naczelnik wspominała, odnotowaliśmy przypadki, kiedy przygotowując się do podjęcia takiej uchwały, organy nie przekazywały projektów tych uchwał do prezesa UOKiK bądź do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Jeżeli chodzi o samą procedurę, to stwierdziliśmy największą liczbę nieprawidłowości. W 28 jednostkach samorządu stwierdzono łącznie 41 przypadków na łączną kwotę ponad 8,6 mln zł, a w tych jednostkach, w których nie było obowiązującej uchwały w sprawie możliwości umarzania należności cywilnoprawnych, i tak umorzono te należności w wysokości ponad 192 tys. zł. W tym miejscu można podać nieprawidłowości najwyższe kwotowo – w jednej gminie doszło do umorzenia należności w postaci umorzenia dwóch pożyczek krótkoterminowych na łączną kwotę 5,2 mln zł z naruszeniem zasad określonych w uchwale. Tam tych naruszeń było kilka.

Dotyczyły one przede wszystkim tego, że te pożyczki umorzone zostały w całości, a uchwała przewidywała, że w przypadku umorzeń na wniosek można umorzyć należności w części, jak również dłużnik nie przedstawił... To była spółka z o.o., spółka gminna usług komunalnych. W przypadku zakładów gospodarki komunalnej doszło do umorzenia – też spółce – pięciu ulg na kwotę 59 tys. zł. Nieprawidłowość polegała na tym, że dłużnik zwracając się o udzielenie umorzenia, nie załączając do tego wniosku zaświadczeń o otrzymaniu pomocy *de minimis* bądź oświadczenia o wysokości otrzymanej pomocy bądź oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy, nie tylko naruszył przepisy wynikające z uchwały, ale również naruszył przepisy dotyczące udzielania pomocy publicznej. Stwierdziliśmy też przypadki, w których doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania umorzenia należności, na przykład w przypadku kierownika jednostki organizacyjnej, kiedy umorzył należności w wysokości 27 tys. zł, pomimo że z zapisów uchwały wynikało, że był uprawniony do umorzenia takich należności maksymalnie do kwoty 1500 zł.

Jeżeli chodzi o stosowanie przez jednostki zasad udzielania pomocy *de minimis* i *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie, to stwierdziliśmy, że tak naprawdę ma to bardzo incydentalny charakter w przypadku umorzenia należności cywilnoprawnych. Na 117 objętych kontrolą jednostek pomoc publiczna wystąpiła tylko w 6 z nich i stanowiła 5% ogólnej liczby badanych jednostek. Należy jednak podkreślić, że nawet przy tak marginalnie występującym zagadnieniu i tak wystąpiło 5 nieprawidłowości na kwotę 75 tys. zł – dotyczyły one głównie wadliwego wystawiania zaświadczeń o udzielonej pomocy *de minimis*.

W przypadku nieprawidłowości dotyczących ewidencjonowania umorzonych należności wystąpiło 14 takich nieprawidłowości w 12 jednostkach podanych badaniu. Te nieprawidłowości wystąpiły zarówno w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i w jednostkach organizacyjnych.

Jeżeli chodzi o realizację obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych, to było to kolejne zagadnienie, w przypadku którego liczba nieprawidłowości była dosyć znacząca, bo stwierdzono ich łącznie 26 na kwotę ponad 8 mln zł. Trzeba zaznaczyć, że dotyczyło to przede wszystkim obowiązków wynikających z ustawy o finansach publicznych – chodzi o wykaz podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych, jest to art. 34 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W tych 12 jednostkach w ogóle nie sporządzono takiego wykazu. Natomiast

w pozostałych 6 jednostkach nierzetelnie wywiązywano się z obowiązków, które wynikały z zapisów samych uchwał podejmowanych na podstawie art. 59 ustawy o finansach publicznych.

Jeżeli chodzi o inne nieprawidłowości, które wystąpiły w ramach kontroli koordynowanej realizowanej przez nas, to stwierdzonych zostało łącznie 9 takich nieprawidłowości na kwotę 161 tys. zł, ale tak naprawdę 7 z nich wynikało z dopuszczenia do przedawnienia należności cywilnoprawnych w wyniku zaniechania podejmowania skutecznych działań windykacyjnych, a 1 nieprawidłowość polegała na tym, że w procedurze określonej w uchwale organu stanowiącego dla procedury właściwej do umorzenia należności cywilnoprawnych umorzono należności publicznoprawne.

Jeżeli chodzi o postępowanie pokontrolne, to w związku z kontrolami przeprowadzonymi przez regionalne izby wystosowano 73 wystąpienia pokontrolne wskazujące na źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary i osoby odpowiedzialne, które zawierały 128 wniosków pokontrolnych. W wyniku ujawnionych nieprawidłowości skierowanych zostało 10 zawiadomień o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które zostały złożone do rzeczników dyscypliny, jak również złożone zostało 1 zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do prokuratury.

Jakie uwagi nasunęły się w związku z realizacją tej kontroli koordynowanej? Podsumowując, można wskazać, że tak naprawdę te należności, które podlegały umorzeniu i które zostały objęte próbą, względem uzyskiwanych przez jednostki dochodów nie są znaczące. Jednakże naszą uwagę zwraca fakt, że na każdym etapie postępowania – od przygotowania jednostki do stosowania instytucji umorzenia, po samo przeprowadzanie postępowań i wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych – pojawiały się nieprawidłowości. Myślę, że też zaakcentować trzeba fakt, że więcej nieprawidłowości pojawiało się przy udzielaniu umorzeń na wnioski dłużników niż w przypadku umorzeń z urzędu.

Jaka została ujawniona najczęstsza przyczyna nieprawidłowości? Jest to przede wszystkim nieznamość przepisów regulujących tę materię i brak bieżącego monitorowania przez jednostki zmian legislacyjnych w zakresie chociażby ustawy o finansach publicznych.

Przy okazji tej kontroli koordynowanej zwróciliśmy uwagę na fakt, że jednostki borykają się z problemem interpretacyjnym, jeżeli chodzi o obowiązki sporządzania wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono na spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł. Jest to wykaz, który sporządza się na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o finansach publicznych i jednostki tak naprawdę nie wiedzą, czy te umorzone należności cywilnoprawne wpisują się w wymieniony przepis. Pokazała to kontrola, bo przy 98 jednostkach objętych kontrolą 41 jednostek samorządu ujawniło dane tych dłużników, gdzie te należności przewyższały 500 zł, jednakże w 21 jednostkach samorządu nie pokazano tych należności, a w dwóch przypadkach jednostki, nie wiedząc, czy te dane należy pokazywać, czy nie, w jednym roku pokazały, a w kolejnym roku już tych danych nie pokazały.

Jeżeli chodzi o wnioski *de lege ferenda*, które nasunęły nam się po przeprowadzeniu tej kontroli, to dotyczą one głównie kwestii ujawniania danych w tym zakresie. Z uwagi na to, że tych danych nie wyczytamy ze sprawozdań budżetowych czy sprawozdań z operacji finansowych, to tak naprawdę możemy posiłkować się tylko wykazami z ustawy o finansach publicznych. Jeżeli chodzi o wykaz podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została umorzona należność wobec jednostki, czyli ten art. 34 ustawy o finansach publicznych, to tak naprawdę on też nie wskazuje, w jakim terminie, za jaki okres i w jaki sposób ten wykaz miałby być udostępniany.

Jeżeli chodzi o wykaz umorzeń powyżej 500 zł, czyli ten wynikający z ustawy o finansach publicznych, to nasuwa się, żeby doprecyzować, że należności cywilnoprawne też winny zostać wykazane w tym wykazie – żeby to wprost wynikało z przepisów. Nasunął nam się też wniosek, że jeżeli chodzi o informację o stanie mienia komunalnego, w której pokazuje się tak naprawdę dochody uzyskane przez jednostki z majątku, winno się pokazywać też te, które są utracone, bo w przypadku umorzenia należności cywilnoprawnych mamy do czynienia z utratą dochodu. Organy stanowiące są delegowane do podejmowania uchwał w zakresie określenia zasad oraz nakładają tymi uchwałami pewne obowiązki, czasami informacyjne i sprawozdawcze, ale bywa, że one nie są realizowane. Chodzi o to, żeby informacja o stanie mienia komunalnego była tym

dokumentem właściwym, żeby tak naprawdę te dane ujawniać w zakresie umorzenia należności cywilnoprawnych w danym roku i w danej kwocie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo dziękuję pani naczelnik i pani zastępcy naczelnik za przedstawienie i omówienie przedmiotowej informacji.

Czy pan przewodniczący chciałby się jeszcze odnieść, uzupełnić, podsumować? Bardzo proszę.

Przewodniczący KRRIO Damian Grzelka:

Szanowni panowie przewodniczący, szanowni państwo, myślę, że temat już został szczegółowo omówiony i nie chciałbym powtarzać.

Kontrola – tak jak wskazałem na wstępie – wskazała te problemy. Mamy do czynienia z ulgami dotyczącymi należności cywilnoprawnych. Ordynacja podatkowa nie reguluje sposobu udzielania tych ulg, tylko w każdej jednostce samorządu terytorialnego mogą być określone inne te zasady podejmowane w drodze uchwały. Jak widzimy, kontrola wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze reagują na zmiany przepisów prawa i chociażby w 2017 r., kiedy była zmiana przepisów ustawy o finansach publicznych, to te uchwały lokalne – że tak to nazwę – nie zostały dostosowane do tych przepisów prawa.

Dlatego też chcielibyśmy przedstawić wnioski zmierzające do zapewnienia podstawowych zasad – zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. O ile bowiem w przypadku należności o charakterze publicznoprawnym – generalnie należności podatkowych – mamy sprawozdanie o udzielonych ulgach i jesteśmy w stanie wyciągnąć to globalnie poprzez system sprawozdawczości budżetowej, nawet na potrzeby różnych prac analitycznych, o tyle tutaj, jak widzimy, jest problem chociażby ze sporządzaniem takich wykazów, które powinny być publikowane w biuletynach informacji publicznej. Wnioskujemy, żeby ewentualnie rozszerzyć zakres informacji o stanie mienia komunalnego, bo organy wykonawcze tę informację przedstawiają organom stanowiącym wraz z informacją o wykonaniu budżetu.

Dziękujemy za wysłuchanie. Jeżeli są jakieś pytania, to odpowiemy.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo dziękuję.

Czy pan dyrektor reprezentujący MF chciałby się odnieść do tej informacji? Bardzo proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów Adam Głębski:

Dziękuję za możliwość wypowiedzi.

Z dużym zainteresowaniem wysłuchałem wystąpienia przedstawicieli RIO. Temat może nie dotyczy bardzo dużego wolumenu środków publicznych, natomiast wydaje się na tyle interesujący, że warto byłoby zastanowić się, jak tę jawność w zakresie finansów publicznych, na podstawie wniosków przedstawionych przez RIO, włączyć do systemu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Dziękuję, panie dyrektorze.

Czy pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich, pan Marek Wójcik, chciałby to również skomentować, odnieść się do informacji? Bardzo proszę.

Pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, państwo posłowie, panie prezesie, szanowni państwo, ja bardzo krótko, bo – po pierwsze – trzeba posypać głowę popiołem. Nie chcę nikogo usprawiedliwiać, ale widać wyraźnie z tej kontroli, że nasze uchybienia miały wymiar głównie czysto techniczny. Wynikały także być może z niepełnej znajomości przepisów. To też państwo wykazaliście.

Ja myślałem, że będę mógł powiedzieć, że głównie dotyczyło to małych samorządów, ale znajduję tu również duże samorządy, które nie zauważyły zmiany przepisów z 2017 r. Natomiast najważniejsze chyba jest to – i o tym chciałem powiedzieć trochę więcej – że być może warto przyjrzeć się także przepisom. I tam, gdzie można je sprecyzować bardziej jasno, żeby były bardziej przejrzyste. Wtedy być może część rzeczy, które państwo słusznie odkryliście, już nie będzie się w przyszłości powtarzać. Kwestia chociażby informowania i upubliczniania danych w wykazie osób prawnych – bardzo się cieszę, że padła propozycja, w jaki sposób można byłoby to w pewnym sensie uregulować, jeżeli będziemy przy okazji sprawozdań to upubliczniali.

Generalnie proszę się nie dziwić, że my stosujemy taką taktykę – jak nie wiem, czy coś mogę, na przykład w zakresie danych osobowych lub w zakresie informowania o różnego rodzaju przedsięwzięciach, które wiążą się z środkami finansowymi, to na wszelki wypadek nie robię, ponieważ przepisy w różnych miejscach narażają mnie na konsekwencje. W związku z tym, gdyby rzeczywiście na podstawie tej analizy można byłoby spróbować dokonać korekt przepisów, tak żeby one były bardziej jednoznaczne, to sądzę, że wiele tych nieprawidłowości by się dało uniknąć.

Cieszy to, że skala tego była niewielka. Wydaje mi się, że potrzebna jest jakaś kampania informacyjna czy szkoleniowa. Proszę nie przyjąć tego jako tanie usprawiedliwienie, ale przy tak często zmieniających się przepisach, a szczególnie tych, które dotyczą finansów publicznych, przy niezbyt liczny personel, który mamy, szczególnie w mniejszych samorządach, nie stać nas na to, żeby ktoś się specjalizował w danej sferze. Może w dużym mieście znajdziemy kogoś, kto się lepiej zna na VAT, kogoś, kto zna się lepiej na podatkach, na opłatach lokalnych, ale w mniejszych samorządach to niestety musi być jedna osoba, która teoretycznie powinna wiedzieć o wszystkim. Stąd wydaje mi się, że wszelkie formy doksztalcenia bardzo by nam się przydały.

Nie ukrywam, że liczę na poparcie i pomoc RIO. Współpracujemy z państwem bardzo dobrze i organizowane przez państwa szkolenia są bardzo skuteczne, bo państwo mówicie wówczas o popełnianych przez nas błędach w praktyce. To nam bardzo pomaga i dlatego zachęcamy do stosowania tej formy jak najczęściej. Wydaje się, że w ogóle – jeżeli chodzi o te regulacje – interesujące będzie to, jak będzie wyglądała taka kontrola za następny rok czy dwa, ponieważ my mieliśmy w 2023 r. i 2024 r. kilka zasadniczych zmian w stosunku do tych kwestii. Wobec tego ciekaw jestem, jak to będzie. Może państwa to zdziwi, ale może warto byłoby wrócić do tych samorządów jeszcze raz i przyjrzyć się, jak to wygląda.

Kończąc, bardzo dziękuję za przedstawienie tych wyników, analiz i za całą pracę. Poprawimy się.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

A my dziękujemy za to ważne i potrzebne odniesienie.

Otwieram dyskusję. Bardzo proszę, pani poseł.

Posel Urszula Koszutska (KO):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Ja mam tylko jedno pytanie formalne, bo analizując miasta, które państwo kontrolowaliście, zauważyłam, że moim śląskim jest tylko jedna miejscowość. W jaki sposób dobieraliście te miasta do tej kontroli?

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo dziękuję za to pytanie. Ja je chciałem wzmocnić, bo też na to zwróciłem uwagę.

Załącznik pierwszy do przedmiotowej informacji to właśnie wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą według właściwości RIO. Tu jest pewna taka nieścisłość, którą prosiłbym wyjaśnić, bo na przykład – tak jak wskazała pani poseł – w województwie śląskim jest 1, w dużym województwie dolnośląskim jest wskazanych 5, w najmniejszym terytorialnie i ludnościowo województwie opolskim – 7, a w województwie kujawsko-pomorskim – 23.

Posel Przemysław Witek (KO):

W śląskim jest największy porządek.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Za chwilę.

Proszę nam nieco więcej powiedzieć o metodologii, o doborze, o tym, dlaczego, skąd takie właśnie rozbieżności.

Chciałbym jeszcze dopytać o to zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa – to w przypadku jakiej jednostki? Za chwilę pan przewodniczący powie.

I jeszcze jedno pytanie – jak te umorzenia i należności cywilnoprawne przedstawiają się w kolejnych latach? Jak to wygląda na przestrzeni ostatnich dwóch, trzech, pięciu lat? Jak wygląda skala tych nieprawidłowości? Bo rozumiem, że ta kontrola ma charakter powtarzalny, to nie jest pierwsza kontrola, która dotyczy tego obszaru.

Bardzo proszę, panie przewodniczący.

Przewodniczący KRRIO Damian Grzelka:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, najpierw odnosząc się do kwestii doboru jednostek objętych kontrolą – jak niejednokrotnie w tym gronie powtarzamy, izby są ograniczone kadrowo, stąd ograniczone możliwości w niektórych izbach. Z uwagi na to, że mamy obowiązek przeprowadzania cyklicznie kontroli kompleksowych – raz na cztery lata – to przystąpiliśmy do tej kontroli w ten sposób, że w drodze takich ankiet w poszczególnych województwach, występowaliśmy z zapytaniem, w których jednostkach te ulgi występowały. I z tych jednostek już typowaliśmy jednostki objęte kontrolą.

Dlatego też jest najwięcej jednostek z województwa kujawsko-pomorskiego, bo izba w Bydgoszczy była koordynatorem tej kontroli i w miarę możliwości starała się to włączyć do wszystkich kontroli oraz miała najbardziej przygotowane zaplecze logistyczne w tym zakresie. Stąd ta liczba jednostek była największa. Natomiast w pozostałych województwach... Tak jak wskazaliśmy, te dane nie wynikają ze sprawozdań. Najpierw występowaliśmy do jednostek jako RIO o podanie danych, a następnie spośród jednostek, w których później były kontrole kompleksowe, typowaliśmy te jednostki. Tak ten dobór się odbywał. Kontrole koordynowane traktujemy w ten sposób, żeby one miały – tak jak powiedział pan przewodniczący – też działalność szkoleniową i instruktazową. My to włączamy, żeby to było już w tematyce kolejnych kontroli kompleksowych. To pozwoli weryfikować, jak jest w kolejnych latach.

Natomiast, jeżeli chodzi o kwestie zawiadomienia do prokuratury – to akurat było złożone przez RIO w Kielcach. To zawiadomienie dotyczyło nieprawidłowości ujawnionej w gminie Bodzentyn, która dotyczyła umorzenia pożyczek przedsiębiorstwu usług komunalnych. Nie mamy innych danych poglądowych z innego zakresu czasowego niż ten wynikający z okresu objętego tą kontrolą, czyli z lat 2023–2024. Ale tak jak wspomniałem – ten temat będzie kontynuowany w ramach kontroli kompleksowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Jak rozumiem intencje pani poseł, mogę to również odnieść do uzasadnienia swojego pytania, chodzi o reprezentatywność – na ile ten dobór, to wskazanie jest reprezentatywne. Pan przewodniczący mówi, że na podstawie dwóch wskaźników – możliwości kadrowe i ankiety. Na podstawie ankiet i możliwości kadrowych wskazujecie wtedy poszczególne jednostki.

Przewodniczący KRRIO Damian Grzelka:

Tak, ale te ankiety pokazywały, które jednostki udzielały tych ulg. I spośród jednostek, w których były kontrole kompleksowe, typowano jednostki do kontroli.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Czyli rekordzistą jest województwo kujawsko-pomorskie, jak rozumiem.

Przewodniczący KRRIO Damian Grzelka:

Tak jak powiedziałem, tutaj jeszcze dochodził ten czynnik, że była to izba...

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

OK. Jeszcze pan pełnomocnik.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, przygotowując się do wypowiedzi, zrobiłem sobie taki mały ranking i chcę powiedzieć, że nie znalazłem zróżnicowania regionalnego, jeżeli chodzi o te nieprawidłowości. To nie jest tak, że któreś województwo w sposób szczególny się powtarzało przy okazji poszczególnych nieprawidłowości. Domyślam się, że być może taka jest intencja pytających, ale wydaje mi się, że nie ma to charakteru regionalnego. To nie jest tak, że w obszarze działania jakiegoś województwa czy jakiejś regionalnej izby tych nieprawidłowości było więcej czy mniej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Dziękuję za to uzupełnienie.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Wioletta Maria Kulpa (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, ja mam tylko jedno pytanko, bo kontrolę przeprowadzono w 2024 r. za okres 2022–2023. I teraz tak – RIO bada projekt budżetu, czyli musi być opinia RIO przy zatwierdzaniu projektu budżetu i rada gminy czy miasta wówczas podejmuje

stosowną uchwałę, tak samo jest po zakończeniu roku obrachunkowego, kiedy rada miasta przyjmuje absolutorium i wykonanie budżetu.

Proszę mi powiedzieć, bo w budżecie są również zapisy dotyczące pomocy *de minimis*, jak wygląda badanie takiego budżetu, zatwierdzanie go i przedkładanie radzie gminy stanowiska, uchwały RIO o tym, że akceptuje pozytywnie wykonanie budżetu po zakończeniu roku obrachunkowego? Pewne elementy w mojej ocenie powinny być wychwycone przez RIO w momencie, kiedy jest badany i zatwierdzany budżet oraz przedkładana jest pozytywna opinia radnym.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Dziękuję.

Kto odpowiada, panie prezesie? Pan osobiście. Bardzo proszę.

Przewodniczący KRRIO Damian Grzelka:

Szanowni państwo, nie. Elementów, które obejmowała kontrola, nie ma w projekcie uchwały budżetowej, która jest opiniowana przez RIO, bo budżet nie obejmuje danych, on obejmuje planowane dochody, planowane wydatki. Sprawozdanie z wykonania może zawierać co najwyżej liczbę i kwotę udzielonych ulg, ale nie jest to obligatoryjny element sprawozdania.

Natomiast, żeby dokonać kontroli z materiałem źródłowym, niezbędna jest kontrola w jednostce na podstawie kryterium kontroli. Sprawozdanie z wykonania budżetu takich elementów nie zawiera. Wręcz właśnie chcemy rozszerzyć zakres materiałów informacyjnych, czyli, żeby była obligatoryjność danych w zakresie jawności co do wykazu podmiotów, którym udzielono tej ulgi. Również do sprawozdania z wykonania budżetu jest załączana informacja o stanie mienia komunalnego i chodzi o to, żeby w tej informacji o stanie mienia komunalnego zawierać dane o utraconych dochodach. Na tę chwilę system sprawozdawczości oraz treść sprawozdania z wykonania budżetu nie zawiera takich danych, dlatego takie dane nie mogą być przedmiotem opiniowania przy wydawaniu opinii o wykonaniu budżetu, bo ich po prostu nie ma w tym materiale. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Czy pani poseł jest usatysfakcjonowana odpowiedzią?

Poseł Wioletta Maria Kulpa (PiS):

Jeśli jeszcze mogę, panie przewodniczący, bo państwo...

Wiadomo, że kontrolą jest objętych ileś jednostek, to jest tylko kawałek naszej samorządności w całej Polsce. Teraz pytanie – czy nie łatwiej byłoby uczulić RIO? Jeśli państwo oczekujecie jakiś zmian legislacyjnych, to chyba łatwiej byłoby przy okazji opiniowania wykonania budżetu i przedkładania uchwały RIO radzie, w kontekście pozytywnej bądź negatywnej opinii, rzetelniej podejść do tego, oceniając te aspekty, m.in. kwestię utraconych dochodów. Czyli tego, czego rzeka się samorząd za pośrednictwem włodarza danej gminy w kontekście przychodów, bo to jest dosyć newralgiczna kwestia, kiedy wszyscy mówimy o tym, że samorządy nie mają tych dochodów.

Czy rzeczywiście te uchwały są właściwie podejmowane? Czy pomoc *de minimis* jest udzielana zgodnie z przepisami prawa? Czy jest respektowana dokumentacja wewnętrzna? Czy są stworzone wewnętrzne przepisy prawa miejscowego? Czy nie lepiej by tak było, bo wtedy byłby porządek i państwo mieliby wtedy mniej problemów? Nie wracalibyście wtedy do tych przypadków, bo padały pytania – czy my wrócimy do tej gminy? Czy oni sprawdzą, czy rzeczywiście było to dobrze zrobione? Czy nie lepiej uczulić oddziały RIO w terenie, które mogłyby pod tym kątem zbadać budżety, wykonanie i ten utracony dochód w budżecie?

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo proszę, panie prezesie, o odpowiedź na to pytanie, czy w zasadzie rekomendację.

Przewodniczący KRRIO Damian Grzelka:

Jeżeli możemy mówić tylko o tym, że obligatoryjnie zostałby rozszerzony zakres sprawozdawczości w tym zakresie... W obecnym kształcie sprawozdawczości tych danych nie ma, czyli nie mogą być przedmiotem opiniowania, bo nie są to obligatoryjne dane.

Przewodniczący poseł Tomasz Kostuś (KO):

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos? Nie widzę. Zatem zamykam dyskusję.

Stwierdzam, że Komisja zapoznała się z informacją przewodniczącego KRRIO. Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany.

Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Zamykam posiedzenie. Dziękuję bardzo.