



LOP.430.003.2022

Nr ewid. 168/2022/I/22/003/LOP

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE PRAWIDŁOWEJ REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH
MIESZKAŃCOM WYBRANYCH GMIN
WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO W CZASIE PANDEMII COVID-19**

DELEGATURA W OPOLU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu



Iwona Zyman

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 10.05.2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 4 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 6 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 9 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI | 10 |
| 3.1. Rozwiązania systemowe w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii..... | 10 |
| 3.2. Dochody budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020–2021 | 12 |
| 3.3. Środki przeznaczone na łagodzenie skutków epidemii | 15 |
| 3.4. Realizacja wybranych zadań w świetle wybranych kontroli NIK | 19 |
| 3.5. Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19 | 20 |
| 4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 27 |
| 4.1. Planowanie dochodów i wydatków budżetowych | 27 |
| 4.2. Działania gmin w celu ograniczenia negatywnych skutków pandemii w ramach realizacji zadań własnych | 37 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI | 45 |
| 5.1. Short summary | 45 |
| 5.2. Realizacja wybranych zadań w świetle wybranych kontroli NIK | 65 |
| 5.3. Tabele finansowe wykonania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego | 73 |
| 5.4. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe..... | 75 |
| 5.5. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych..... | 77 |
| 5.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności..... | 80 |
| 5.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli..... | 81 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|--|--|
| BGK | Bank Gospodarstwa Krajowego – przedmiotem działalności banku jest realizacja zadań związanych z obsługą funduszy i programów rządowych oraz unijnych utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie ustaw bądź zawartych umów; |
| COVID-19 | zakaźna choroba układu oddechowego wywołana wirusem SARS-COV-2; |
| EUROSAI | Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (European Organisation of Supreme Audit Institutions) – powstała w 1990 r. w Madrycie regionalna grupa robocza Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI; |
| epidemia COVID-19 | wystąpienie na danym obszarze zakażeń wirusem SARS-COV-2 lub zachorowań na COVID-19, z uwagi na globalny charakter rozprzestrzeniania się tego wirusa skala tego zjawiska przybrała charakter pandemii; |
| Fundusz | utworzony na mocy ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19; |
| jst, gmina | jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, samorzady województw); |
| K.p.a | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.); |
| NIK | Najwyższa Izba Kontroli – polski naczelny organ kontroli państwowej (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP); |
| NOK | Naczelny Organ Kontroli; |
| PFR SA | Polski Fundusz Rozwoju SA – spółka akcyjna należąca do Skarbu Państwa oferująca instrumenty służące rozwojowi przedsiębiorstw, jst oraz osób prywatnych, inwestująca w zrównoważony rozwój społeczny i wzrost gospodarczy państwa; |
| przeciwdziałanie COVID-19 | wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-COV-2 (art. 2 ust. 2 ustawy o zapobieganiu COVID-19); |
| RIO | Regionalne Izby Obrachunkowe – naczelne organy nadzoru w sprawach finansowych nad jst (art. 171 Konstytucji RP); |
| RFIL | Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – program, w ramach którego rządowe środki trafiały do gmin, powiatów i miast w całej Polsce na inwestycje bliskie ludziom; wsparcie było bezzwrotne i pochodziło z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19; |
| rozporządzenie w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19 | rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, obowiązujące do 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 566, ze zm.) oraz kolejne rozporządzenia obowiązujące w tej sprawie; |
| SRW | stabilizująca reguła wydatkowa, jest głównym czynnikiem, który warunkuje wysokość wydatków budżetu państwa od czasu przygotowywania ustawy budżetowej na 2015 r.; |

| | |
|--|---|
| stan epidemii | sytuacja prawna wprowadzona na terytorium RP od 20 marca 2020 r. w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19 w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.); |
| TFMA | grupa zadaniowa EUROSAI ds. kontroli samorządowych (Task Force on Municipality Audit); |
| UE | Unia Europejska – polityczne i gospodarcze ugrupowanie 28 demokratycznych państw europejskich, którego celem jest utworzenie unii gospodarczej, monetarnej i politycznej oraz wprowadzenie wspólnego obywatelstwa wśród państw zrzeszających, nie rezygnując przy tym z własnej niepodległości i odrębności narodowej; |
| ustawa o dochodach jst | ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267); |
| ustawa o zapobieganiu COVID-19 | ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.); |
| ustawa zmieniająca ustawę o zapobieganiu COVID-19 | ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568); |
| ustawa o finansach publicznych | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.); |
| ustawa o NIK | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623); |
| ustawa o podatkach i opłatach lokalnych | ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70); |
| ustawa o zarządzaniu kryzysowym | ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122). |

1. WPROWADZENIE

Informacja o przeprowadzonej kontroli międzynarodowej

Prowadzenie wspólnych audytów międzynarodowych jest jednym ze strategicznych celów NIK. Realizując zadania w ramach grupy zadaniowej EUROSAI ds. kontroli jst TFMA – Prezes NIK zawarł z Przewodniczącym NOK Macedonii Północnej porozumienie w sprawie wspólnego przeprowadzenia kontroli.

Międzynarodowa kontrola realizowana była pod nazwą *Audit of Municipalities' Own Revenues for Providing Quality Services to the Citizens during Pandemic*. A w Polsce pod tytułem: *Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19*. Czynności kontrolne prowadzone były od lutego do sierpnia 2022 r.

Pytanie definiujące cel główny kontroli NIK:

Czy dochody gmin były wystarczające do zapewnienia prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom gmin w czasie pandemii COVID-19 oraz czy działania gminy skutecznie ograniczały i przeciwdziałały jej negatywnym skutkom?

Pytanie definiujące cel główny kontroli międzynarodowej to:

Czy dochody własne gmin są wystarczające, aby w warunkach epidemii świadczyć wysokiej jakości usługi obywatelom?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli to:

- 1. Czy gminy podjęły odpowiednie działania w celu zapewnienia stabilności finansowej i trwałości podczas pandemii?**
- 2. Czy działania podjęte przez gminy podczas pandemii zapewniły mieszkańcom terminowe i wysokiej jakości usługi?**
- 3. Czy działania podejmowane przez władze lokalne na rzecz ożywienia pokryzysowego wpływają na poprawę ich rozwoju społeczno-gospodarczego?**

W kontroli, udział wzięły wybrane kraje członkowskie grupy zadaniowej TFMA – Albania, Czarnogóra, Rumunia, Słowacja, Turcja. Koordynatorem kontroli był NOK Macedonii Północnej.

Istota problemu objętego kontrolą międzynarodową

W 2020 r. światowa gospodarka doświadczyła kryzysu gospodarczego, związanego z pojawieniem się i szybkim rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19. Kryzys ten miał zasięg ogólnoswiatowy, a jego skala była różna w poszczególnych krajach.

Według stanu na 30 stycznia 2023 r. na świecie zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, uległo 675 mln osób¹ z 231 państw, z czego zmarło 9,7 mln osób².

Według danych Ministerstwa Zdrowia od marca 2020 r. do 30 stycznia 2023 r. w Polsce wirusem zakażyło się 6,4 mln osób, natomiast śmierć w wyniku tego zakażenia poniosło 118,7 tys. osób. Powyższe statystyki

¹ Dokładnie: 675 119 854 osób.

² <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

plasowały Polskę na 21 miejscu wśród ogółu państw (370) dotkniętych kryzysem pod względem największej liczby zakażeń oraz na piątym miejscu wśród krajów europejskich pod względem śmiertelności³.

Polska zaliczała się do tych państw UE, w których kryzys gospodarczy miał relatywnie łagodny przebieg, o czym świadczyło stosunkowo niewielkie zmniejszenie się wartości produktu krajowego brutto, utrzymanie niskiej stopy bezrobocia, a także realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

W związku ze wzrostem zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 – od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. – na obszarze RP obowiązywał stan epidemii.

Ustawą o zapobieganiu COVID-19, przyjęto rozwiązania mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii. W konsekwencji podjętych działań, na obszarze całego kraju w przestrzeni publicznej wprowadzono obostrzenia mające na celu uniemożliwienie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Wprowadzenie tych rozwiązań wpłynęło w istotny sposób na bieżącą realizację zadań publicznych w jst. Powyższe regulacje wiązały się, m.in. z wprowadzeniem ograniczeń funkcjonowania organów administracji publicznej, w tym gmin. Realizowały one zadania jedynie niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom.

Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne oraz społeczne, w początkowym okresie rozwoju epidemii, tworzyły wysokie ryzyko powstania spowolnienia gospodarczego, a w konsekwencji obniżenia dochodów państwa oraz dochodów własnych jst. Sytuacja taka mogła doprowadzić do powstania ryzyka zmniejszenia zakresu świadczonych usług oraz braku zapewnienia odpowiedniej jakości przy realizacji zadań publicznych, a nawet w skrajnych przypadkach, braku realizacji takich zadań.

Rada Ministrów, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii, utworzyła pakiety działań systemowych, składających się na tzw. tarczę antykryzysową, mającą na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym związanym z epidemią.

Na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym wybuchem epidemii COVID-19 w latach 2020–2021, w Polsce przeznaczono łącznie **235,3 mld zł**. Wydatki te posiadały trzy główne źródła, które finansowano środkami z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich **17,9 mld zł** (8%), a poza budżetem państwa – środkami z Funduszu **143,4 mld zł** (61%) oraz środkami dostępnymi w ramach tarcz finansowych PFR SA **74 mld zł** (31%).

Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego⁴, które zaspokajają podstawowe potrzeby społeczności lokalnej, były beneficjentami rządowej pomocy finansowej. Dotyczyły ich także, przyjęte na szczeblu

³ Dokładnie: 6 378 402 osób.

⁴ Jednostkami podziału terytorialnego państwa są: województwo, powiat oraz gmina. Obecnie, według stanu na 1 stycznia 2023 r., Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin (302 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu, 677 miejsko-wiejskich oraz 1498 wiejskich).

centralnym – rozwiązania systemowe oraz ustawowe, które w znacznej mierze kształtowały sposób i zakres działania jst w celu zwalczania negatywnych skutków epidemii.

Zgodnie z zawartym porozumieniem, kontrola międzynarodowa miała obejmować jedynie gminy. Mając na względzie specyfikę podziału administracyjnego Polski, w celu zobrazowania ogółu działań zarówno administracji rządowej, jak też samorządowej, dotyczących przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii, w niniejszej Informacji zaprezentowano dane finansowe w odniesieniu do dochodów wszystkich trzech poziomów jst.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164). W Polsce obowiązuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego.

Kontrolą objęto pięć gmin z terenu województwa opolskiego tj. Brzeg, Izbicko, Olszanka, Opole i Wołczyn.

Dla uzupełnienia obrazu wpływu epidemii na gminy województwa opolskiego pod względem realizacji ich dochodów własnych, NIK pozyskała dane od RIO w Opolu⁵. Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce są naczelnymi organami nadzoru finansowego nad jst (art. 171 Konstytucji RP). Zgodnie z porozumieniem RIO w Opolu przeprowadziła badanie ankietowe wśród wszystkich jst województwa opolskiego. Ponadto zebrała dane dotyczące wydatków oraz ubytku dochodów, wynikających z przeciwdziałania COVID-19, za lata 2020–2021.

Ustalenia kontroli uzupełniono analizami obecnie obowiązujących rozwiązań organizacyjno-prawnych, danymi prezentowanymi w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jst, informacjami przekazanymi przez wojewodów oraz przez RIO w Opolu.

W opracowaniu Informacji wykorzystano również dane i ustalenia NIK z analizy wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021⁶.

⁵ W ramach porozumienia zawartego pomiędzy NIK a RIO w Opolu z 10 marca 2022 r.

⁶ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023,vp,28802.pdf>

2. OCENA OGÓLNA

Począwszy od marca 2020 r. w związku z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19, przyjmowane były szczególne rozwiązania legislacyjne dotyczące zapobiegania oraz zwalczania zakażeń, jak również finansowania takich działań.

Na przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii w latach 2020–2021 przeznaczono łącznie 235,3 mld zł, znacząca większość tych środków (143,4 mld zł) pochodziła z pozabudżetowego Funduszu. Zadania te realizowane były zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową.

Gminy, w których prowadzona była kontrola, uzyskiwały dochody, które umożliwiały prawidłową realizację zadań własnych. Podejmowały też skuteczne działania zmierzające do ograniczenia i przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii COVID-19.

Gminy prawidłowo planowały dochody budżetowe w celu zapewnienia stabilności finansowej oraz realizacji zadań własnych podczas epidemii.

Skutki epidemii nie wpłynęły istotnie na uzyskiwane przez Gminy dochody w latach 2020–2021. W trakcie epidemii prawidłowo planowano dochody własne oraz skutecznie ograniczano jej negatywne skutki.

Wszystkie urzędy w czasie trwania epidemii były dostępne dla mieszkańców, a jedynie w Olszance Wójt podjęła decyzję o czasowym ograniczeniu wykonywania zadań wyłącznie do niezbędnych dla zapewnienia pomocy obywatelom.

W latach 2020–2021, organy wykonawcze gmin podejmowały skuteczne działania umożliwiające nieprzerwaną realizację zadań własnych, obejmujących m.in. pomoc społeczną, oświatę oraz transport zbiorowy. Zadania te były wykonywane przy uwzględnieniu konieczności zachowania niezbędnych obostrzeń i wymogów sanitarnych.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą przeprowadzono analizę możliwości wprowadzenia fakultatywnych ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych, w celu łagodzenia negatywnych skutków epidemii, a w trzech gminach przyjęto rozwiązania ograniczające obciążenia finansowe wybranych grup mieszkańców i przedsiębiorców w okresie epidemii.

Gminy definiowały cele oraz priorytety strategiczne i programowe, a w związku z wystąpieniem epidemii przeprowadziły ich dodatkową analizę oraz systematycznie monitorowały stan realizacji przyjętych strategii. Kierownicy objętych kontrolą jednostek rzetelnie identyfikowali też ryzyka związane z wystąpieniem epidemii.

W urzędach obowiązywały procedury dotyczące zapewnienia ciągłości ich działania, oparte w głównej mierze na systemie zastępstw nieobecnych pracowników. Wprowadzane w czasie epidemii zmiany tych procedur, w większości przypadków odnosiły się do zasad wykonywania pracy w formie zdalnej oraz organizacji urzędów uwzględniającej obostrzenia i wymogi sanitarne.

Objęte kontrolą wydatki na kwotę 35,6 mln zł, w tym w ramach RFIL, projektów grantowych *Zdalna szkoła*, *Zdalna szkoła+* oraz rządowego programu *Laboratoria Przyszłości* zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Dochody uzyskiwane przez gminy w latach 2020–2021 umożliwiły prawidłową realizację zadań, a podejmowane działania ograniczały negatywne skutki epidemii

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

3.1. Rozwiązania systemowe w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii

Ustawa
o przeciwdziałaniu
COVID-19

Zagrożenie rozprzestrzeniania się epidemii spowodowało konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Podstawowym aktem prawnym w tym obszarze była ustawa o zapobieganiu COVID-19. Określono w niej m.in.:

- zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej;
- zadania organów administracji publicznej dotyczące zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej;
- uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium RP;
- zasady pokrywania kosztów realizacji zadań, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia.

Fundusz
Przeciwdziałania
COVID-19

W celu finansowania lub dofinansowania realizacji ważnych zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 w obszarach działalności Państwa takich jak: zdrowie, gospodarka, sprawy społecznych, funkcjonowanie jest, utworzony został Fundusz (art. 65 ust. 1 ustawy o zapobieganiu COVID-19).

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 65 ust. 2 tej ustawy, Fundusz został określony jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem był Prezes Rady Ministrów. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty ponoszone są na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

Ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁷, zmieniono brzmienie art. 65 ustawy o zapobieganiu COVID-19, i w konsekwencji pozbawiono Fundusz przymiotu państwowego funduszu celowego i sprowadzono jego rolę do funduszu przekazanego BGK w celu jego obsługi na podstawie innych ustaw.

Na podstawie art. 46a oraz art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁸, Rada Ministrów, uwzględniając aktualną sytuację epidemiczną, w drodze rozporządzeń określała ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Regulowano nimi kwestie dotyczące m.in.:

- sposobów odbywania kwarantanny;
- przemieszczania się po kraju i przekraczania granic;

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 201, dalej: ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, ze zm.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- ograniczenia obszarów działalności takich jak: imprezy zbiorowe, targi, wydarzenia, uczestnictwa w kulcie religijnym, funkcjonowania jednostek administracji publicznej;
- zakazów organizowania widowisk i gromadzenia się ludności;
- ograniczenia w transporcie zbiorowym.

Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 102 z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jst, na mocy której utworzony został RFIL, będący częścią Funduszu. RFIL miał na celu wzmocnienie potencjału finansowego oraz zachowanie poziomu inwestycji na szczeblu lokalnym. Środki z tego funduszu zostały przyznane w szczególności na dofinansowanie lub sfinansowanie realizacji zadań z obszarów:

- infrastruktury drogowej – budowa lub przebudowa dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych;
- transportu – rozbudowa i udrożnienie sieci komunikacji zbiorowej;
- ochrony zdrowia – przebudowa i modernizacja budynków ośrodków zdrowia, zakup specjalistycznego sprzętu, utworzenie zakładów opiekuńczo-leczniczych;
- edukacji – termomodernizacji placówek oświatowych, budowa, rozbudowa lub przebudowa szkół i przedszkoli, budowa żłobków;
- gospodarki wodno-ściekowej – budowa wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków;
- pomocy społecznej – budowa, przebudowa dziennych domów lub klubów seniorów, klubów i centrów integracji, domów dla bezdomnych i schronisk, oraz innych obszarów tj. kultury, sportu i rekreacji, bezpieczeństwa, gospodarki komunalnej.

Podjęmowano rozwiązania legislacyjne wywierające bezpośredni wpływ na sytuację finansową jst, polegające m.in. na:

- złagodzeniu reguły fiskalnej ograniczającej zadłużenie o kwotę faktycznego ubytku dochodów podatkowych;
- możliwości przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jst, których dochody podatkowe przekraczają ustawowe wskaźniki;
- zwiększeniu dochodów powiatów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa;
- możliwości wykorzystania środków z opłat z tytułu udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- możliwości podjęcia uchwały w sprawie zwolnienia z wnoszenia opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych;
- zwiększeniu kwoty rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej;
- dokonywaniu zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jst, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- dokonywaniu zmian w wieloletnich prognozach finansowych oraz w planie wydatków budżetu jst związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji oraz zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, z zastrzeżeniem, że zmiana ta nie może pogorszyć wyniku budżetu jednostki;
- dokonywaniu zmian przeznaczenia rezerwy celowej bez konieczności uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu.

Rządowy Fundusz
Inwestycji Lokalnych

Szczególne
regulacje dotyczące
gospodarki
finansowej jst

Działania informacyjne

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególni ministrowie prowadzili działania informacyjno-promocyjne, np. kampania społeczna #SzczepimySię, której głównym celem było przekazanie wszystkim Polakom informacji o Narodowym Programie Szczepień oraz zachęcenie ich do zaszczepienia się przeciw COVID-19. Ministerstwo Zdrowia informowało społeczeństwo m.in. o liczbie zakażeń ogółem i w poszczególnych województwach oraz liczbie zgonów (z podziałem na zgony z chorobami współistniejącymi i bez), przebadanych próbek, przebadanych osobach czy zakażonych pacjentach. W Ministerstwie tym opracowano materiały edukacyjne na temat koronawirusa. Akcje informacyjne prowadzone były również przez samorządy.

3.2. Dochody budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020–2021

Sytuacja gospodarcza na świecie

W 2021 r. światowa gospodarka odnotowała silny wzrost, wspierany przez: ekspansywną politykę monetarną i fiskalną większości państw, powszechną akcję szczepień przeciwko COVID-19, znoszenie administracyjnych ograniczeń w funkcjonowaniu wielu branż oraz realizację odłożonych wydatków przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa⁹.

Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁰, łączna wartość światowej gospodarki wzrosła o 6,1%, czyli znacznie powyżej poziomu notowanego przed epidemią COVID-19. Natomiast łączna wartość gospodarki w krajach UE wciąż była nieco niższa niż w 2019 r., podobnie jak wartość gospodarki Wielkiej Brytanii. Wartość produktu krajowego brutto w UE była w 2021 r. o 5,3% wyższa niż w roku poprzednim, w którym zmniejszyła się o 5,9% w stosunku do 2019 r.¹¹

Sytuacja gospodarcza w Polsce

W 2021 r. Polska, podobnie jak większość innych krajów UE, odnotowała wysokie tempo wzrostu gospodarczego spowodowane silnym ożywieniem gospodarczym, jakie nastąpiło po zakończeniu okresu ograniczeń aktywności gospodarczej i społecznej w czasie pierwszej i drugiej fali epidemii COVID-19 w 2020 r.¹²

Mimo że w 2021 r. wciąż obowiązywały czasowe obostrzenia związane z koniecznością przeciwdziałania negatywnym skutkom tej epidemii, to miały one znacznie łagodniejszy charakter niż rok wcześniej. W związku z tym realna wartość polskiej gospodarki była w 2021 r. o 5,9% wyższa niż w 2020 r.

W II połowie 2020 r. i w I połowie 2021 r. wyniki polskiej gospodarki okazały się wyraźnie lepsze od oczekiwań, mimo kolejnych fal epidemii COVID-19, które doprowadziły do utrzymania restrykcji administracyjnych.

⁹ Na podstawie opracowanej przez NIK Analizy Wykonania Budżetu Państwa w 2021 r.

¹⁰ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2022), World Economic Outlook, War Sets Back the Global Recovery.

¹¹ Eurostat, GDP and main components (output, expenditure and income). Baza danych na stronie internetowej [dostęp: 25 kwietnia 2022 r.].

¹² Na podstawie Analizy Wykonania Budżetu Państwa w 2021 r.

Znacząca poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce w trakcie 2021 r., wynikająca, między innymi, z aktywnego wsparcia gospodarki przez Rząd i Narodowy Bank Polski, spowodowała, że nieaktualne stały się prognozy sporządzone w pierwszych miesiącach epidemii COVID-19, stanowiące podstawę opracowania ustawy budżetowej na rok 2021. W związku z tym jesienią 2021 r. dokonano nowelizacji tej ustawy, zwiększając prognozowane dochody budżetu państwa.

I tak **dochody budżetu** państwa w 2021 r. wyniosły 494,8 mld zł¹³ i były o 2,5% **wyższe** od prognozy określonej w nowelizacji ustawy budżetowej. W porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się one o 17,9%, a w porównaniu do lat 2019–2018 odnotowano wzrost odpowiednio o 23,5% i 30,2%.

Dochody
budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w porównaniu do 2020 r. wzrosły o 75 mld zł.¹⁴ W największym stopniu na przyrost dochodów wpłynęło zwiększenie dochodów podatkowych o 61,9 mld zł¹⁵, w tym:

- dochodów z tytułu podatku od towarów i usług o 31,2 mld zł¹⁶,
- podatku dochodowego od osób prawnych – 11,1 mld zł¹⁷,
- podatku dochodowego od osób fizycznych – 9,8 mld zł¹⁸.

Dochody niepodatkowe wzrosły o 13,1 mld zł¹⁹ (o 27,7%). Dochody podatkowe stanowiły 87,3% dochodów budżetu państwa, podczas gdy dochody niepodatkowe oraz środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi odpowiednio 12,2% (60,5 mld zł²⁰) i 0,4% (2,2 mld zł²¹).

Limit **deficytu** budżetu państwa w znowelizowanej ustawie budżetowej ustalono na poziomie 40,5 mld zł²², podczas gdy w ustawie w pierwotnym brzmieniu wynosił on 82,3 mld zł²³. Ostatecznie zrealizowany w 2021 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 26,4 mld zł²⁴ i stanowił 5,3% zrealizowanych dochodów, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 20,2%. Deficyt na koniec 2021 r. stanowił tylko 31% deficytu roku 2020. Wynik budżetu państwa był jednak zniekształcony przez działania mające wprawdzie umocowanie w przepisach prawa, ale w istotnym stopniu zaburzające przejrzystość finansów publicznych oraz roczność budżetu państwa.

Deficyt budżetu państwa

Na zmniejszenie deficytu budżetu państwa w 2021 r. wpłynęło zlecenie (analogicznie jak w 2020 r.) jednostkom spoza sektora finansów publicznych – BGK oraz PFR SA – zadań, które zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP stanowią zadania władz publicznych. Podmioty te pozyskiwały środki

¹³ 494 843 500 000 zł.

¹⁴ 75 047 800 000 zł.

¹⁵ 61 908 600 000 zł.

¹⁶ 31 182 000 000 zł.

¹⁷ 11 080 700 000 zł.

¹⁸ 9 808 800 000 zł.

¹⁹ 13 119 300 000 zł.

²⁰ 60 521 200 000 zł.

²¹ 2 151 900 000 zł.

²² 40 507 700 000 zł.

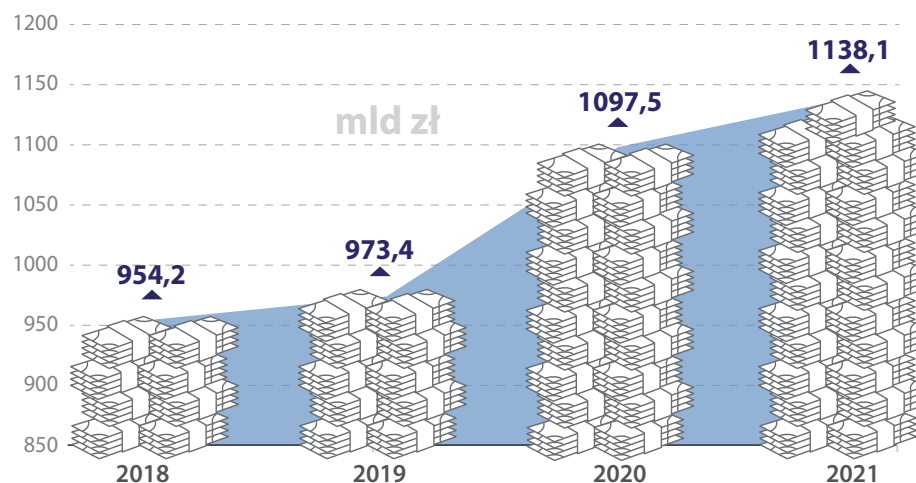
²³ 82 300 000 000 zł.

²⁴ 26 373 400 000 zł.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

na działania związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii COVID-19 poprzez emisję własnych obligacji, na które Skarb Państwa udzielił gwarancji spłaty zobowiązań. Powyższe działania zaburzyły przejrzystość finansów publicznych, zniekształciły rzeczywistą wysokość wydatków oraz kwotę deficytu budżetu państwa na koniec 2021 r.

Infografika nr 1
Dług Skarbu Państwa w latach 2018–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczanych na stronach Ministerstwa Finansów w miesięcznych biuletynach Zadłużenie Skarbu Państwa.

Na koniec 2021 r. **państwowy dług publiczny**²⁵ (PDP), liczony według krajowej metodologii, wynosił **1,14 bln zł**, tj. o 3% więcej niż w 2020 r., o 19% więcej niż przed pięcioma laty oraz o 41% więcej niż przed dziesięcioma laty. Jednakże wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) obejmujący zobowiązania zaciągnięte m.in. przez BGK i PFR SA, wyniósł na koniec 2021 r. **1,41 bln zł**, czyli o 5% więcej niż w 2020 r., o 40% i 65% więcej odpowiednio pięć i dziesięć lat temu.

Sytuacja budżetowa jst

Pomimo wcześniejszych negatywnych założeń w początkowej fazie rozwoju epidemii, **dochody jst nie uległy zmniejszeniu**. W 2021 r. jst zrealizowały dochody ogółem w kwocie 333,4 mld zł²⁶, tj. 102% planu rocznego. W porównaniu do 2020 r. dochody jst **wzrosły** o 9,3%, a do 2019 r. o 19,7%. Wzrost dochodów ogółem odnotowano we wszystkich typach samorządu. Największą dynamikę wykonanych dochodów odnotowano w miastach na prawach powiatu i gminach.

Szczegółowe dane dotyczące wskaźników wykonania budżetów jst zamieszczono w tabelach nr 1–6 w załączniku nr 5.3. niniejszej Informacji.

Najistotniejszym źródłem dochodów własnych jst były udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

²⁵ Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>.

²⁶ 333 409 106 000 zł.

Stosownie do przeprowadzonej przez RIO analizy wykonania budżetów jst za 2021 r., decydujące o samodzielności finansowej jst dochody własne zostały wykonane na poziomie 106,4% planu i wzrosły one o 11,7%. Taki stan rzeczy wynikał z wysokiego tempa wzrostu dochodów podatkowych, w tym głównie udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych oraz z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami.

Dochody własne jst

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem od 2016 r. sukcesywnie spadał na rzecz dochodów transferowych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji. W 2021 r. tendencja ta została zatrzymana, ponieważ udział dochodów własnych w dochodach ogółem zwiększył się o 1 punkt procentowy i wyniósł 49%.

W celu zniwelowania negatywnych skutków epidemii COVID-19 samorzady otrzymały w latach 2020–2021 znaczne środki z Funduszu, w tym z RFIL, jednak jak zauważyły RIO, udział tych środków w strukturze dochodów ogółem był znikomy i stanowił odpowiednio 0,6% i 0,9%.

Na podstawie przedstawionych przez RIO danych, ustalono, że struktura dochodów własnych jst w latach 2020–2021, prezentowała się następująco:

- PIT: 37,6% (2020 r.) i 38% (2021 r.);
- podatki i opłaty lokalne, odpowiednio: 31,2% i 31,9%;
- pozostałe dochody: 21% i 18%;
- CIT: 7,7% i 8,7%;
- dochody ze sprzedaży majątku: 2,5% i 3,4%.

W 2021 r. budżety wszystkich jst zamknęły się **nadwyżką** w wysokości 17,4 mld zł²⁷, przy planowanym deficycie w wysokości 19,4 mld zł²⁸.

W 2021 r. dochody budżetu samych **gmin** zrealizowane zostały w kwocie 163,5 mld zł²⁹. W porównaniu do dochodów z 2020 r. wzrosły o 9,7%, a do 2019 r. o 20,9%. Budżety gmin zamknęły się nadwyżką w wysokości 10,7 mld zł³⁰.

3.3. Środki przeznaczone na łagodzenie skutków epidemii

W 2021 r. podobnie jak w roku poprzednim, w budżecie państwa zaplanowano znaczące wydatki z Funduszu i wydatki PFR SA celem wsparcia między innymi przedsiębiorstw dotkniętych skutkami epidemii. NIK nie kwestionowała zasadności udzielania takiej pomocy, ale zwróciła uwagę, że zaplanowanie tych środków **odbyło się z pominięciem ustawy budżetowej**, mimo że miało istotny wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na przyrost długu tego sektora.

Planowanie budżetowe

Wykazywanie zasadniczej części nierównowagi finansowej państwa poza jego centralnym planem finansowym, jakim jest budżet państwa, obniża rangę tego planu oraz ogranicza kontrolę nad finansami publicznymi.

²⁷ 17 441 838 000 zł.

²⁸ 19 428 535 000 zł.

²⁹ 163 483 715 000 zł.

³⁰ 10 694 725 400 zł.

Wydatki
na łagodzenie
negatywnych
skutków epidemii

W Analizie Wykonania Budżetu Państwa w 2021 r. NIK wskazała, że planem finansowym, w którym powinna być, co do zasady, odzwierciedlona nierównowaga finansów publicznych, jest właśnie budżet państwa, a nie plany jednostek podlegające znacznie mniejszym rygorom kontroli i cechujące się dużo niższą dostępnością i szczegółowością danych, a w szczególności plan finansowy Funduszu, przyjmowany bez udziału Parlamentu.

Na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym wybuchem epidemii COVID-19 w latach 2020–2021, w Polsce przeznaczono łącznie **235,3 mld zł**³¹. Wydatki te posiadały trzy główne źródła, które finansowano środkami z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich **17,9 mld zł** (8%), środkami z Funduszu **143,4 mld zł** (61%) oraz środkami dostępnymi w ramach tarcz finansowych PFR SA **74 mld zł** (31%).

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym COVID-19 stanowiły w 2021 r. 3,1% wszystkich wydatków.

Wydatki budżetu państwa i UE, związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii w latach 2020–2021 wyniosły łącznie **41,8 mld zł**, przy czym kwota 23,8 mld zł pochodząca z budżetu państwa, stanowiła zasilenie Funduszu. Mając powyższe na uwadze wydatki budżetu państwa z wyłączeniem ww. wpłat wyniosły w latach 2020–2021 – **7,1 mld zł**, tj. **3%** ogółu wydatków poniesionych na ten cel.

Z budżetu środków europejskich w latach 2020–2021 wydatkowano **10,9 mld zł (5%)** na przeciwdziałanie epidemii COVID-19 oraz na działania antykryzysowe w ramach programów realizowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Wydatki te zostały przeznaczone przede wszystkim na realizację zadań w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programów Operacyjnych³².

Środki te przeznaczone zostały między innymi na wsparcie przedsiębiorców, placówek ochrony zdrowia i domów pomocy społecznej oraz dopłat do wynagrodzenia pracowników. W porównaniu do roku 2020 r. wydatki budżetu środków europejskich przeznaczone na przeciwdziałanie COVID-19 w 2021 r. spadły ponad dwukrotnie (o 4,3 mld zł).

Podobnie jak w roku 2020 największą pozycją wydatków budżetu państwa w 2021 r. (93,3%) były wpłaty przekazane do Funduszu w łącznej kwocie 14,2 mld zł, za pośrednictwem części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Pozostałe wydatki w kwocie 1011,3 mln zł realizowane były głównie w części *Zdrowie* (255,3 mln zł), *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (187 mln zł), *Obrona narodowa* (134,8 mln zł) oraz *Transport* (93,3 mln zł).

³¹ Dane o wysokości wydatków poniesionych na przeciwdziałanie skutkom epidemii COVID-19 oraz zasilenia poszczególnych źródeł tych wydatków zgromadzono na podstawie danych prezentowanych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021, źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>.

³² Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Wschodnia oraz Polska Cyfrowa

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

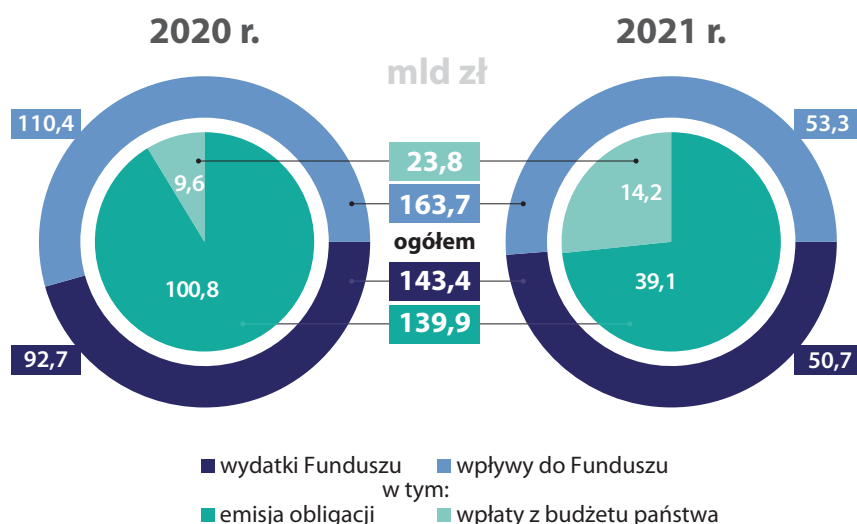
W porównaniu do roku 2020 wydatki budżetu państwa przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19 w 2021 r. nieznacznie spadły, tj. o 2,9% (o 450,3 mln zł) przy znacznym wzroście wpływów do Funduszu o 4,6 mld zł (o 48,4%) i jednoczesnym spadku wydatków realizowanych bezpośrednio w częściach budżetowych o 5,1 mld zł (o 83,4%).

Zgodnie z danymi ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021, w okresie tym **wpływy Funduszu** wyniosły łącznie 163,7 mld zł, odpowiednio w 2020 r. – 110,4 mld zł, w 2021 r. – 53,3 mld zł. Według źródeł zasilenia Funduszu największą część stanowiły środki z emisji obligacji 139,9 mld zł (85%), odpowiednio 100,8 mld zł (2020 r.) i 39,1 mld zł (2021 r.) oraz środki pochodzące z budżetu państwa w kwocie 23,8 mld zł (15%), odpowiednio 9,6 mld zł (2020 r.) oraz 14,2 mld zł (2021 r.).

Wpływy i wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Infografika nr 2

Fundusz przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021.

Wydatki Funduszu w 2020 r. wyniosły łącznie 92,7 mld zł (2020 r.). Największe kwotowo wydatki przypadły dla: 1/ ministra właściwego ds. pracy – 37,8 mld zł (40%), w tym na Fundusz Pracy 23 mld zł; 2/ Prezesa ZUS – 28,3 mld zł (30%); 3/ Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 10,8 mld zł (12%), w tym na RFIL 10,3 mld zł oraz 4/ ministra właściwego ds. zdrowia – 8 mld zł (8%).

W 2021 r. wydatki Funduszu wyniosły 50,7 mld zł, w tym bezpośrednio 48,7 mld zł stanowiły wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Najwyższe kwotowo wydatki zrealizowano dla: 1/ ministra właściwego ds. zdrowia – 30,6 mld zł (63%) w tym 12 mld zł na świadczenia opieki zdrowotnej; 2/ Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 5,8 mld zł (12%) w tym 2,9 mld zł na RFIL; 3/ ministra właściwego ds. pracy 3,8 mld zł (8%) oraz 4/ ministra ds. budownictwa i zagospodarowania przestrzennego i mieszkalnictwa 3,4 mld zł (7%). Na koniec roku stan Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniósł 20,3 mld zł i był o 2,7 mld zł wyższy niż na koniec 2020 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wsparcie zadań inwestycyjnych w ramach RFIL

Środki Funduszu zostały przeznaczone na wsparcie zadań inwestycyjnych samorządu terytorialnego w ramach RFIL. Część z nich została rozdysponowana na wszystkie gminy i powiaty według algorytmu uwzględniającego sytuację finansową samorządów, wielkość planowanych wydatków inwestycyjnych oraz liczbę ludności. W ten sposób przekazano 6 mld zł w dniu 31 sierpnia 2020 r. do wszystkich gmin i powiatów w całej Polsce oraz 673 mln zł w marcu 2021 roku gminom górskim z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi.

Druga część środków została rozdzielona w ramach konkursu wniosków o dofinansowanie projektów inwestycyjnych składanych przez jst. W ten sposób w ramach pierwszego konkursu zostały w grudniu 2020 r. przyznane środki w kwocie 4,4 mld zł, a w marcu 2021 r. – 1,9 mld zł w drugim konkursie. Ponadto w czerwcu rozdysponowano 340,6 mln zł z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Łącznie z RFIL zostało rozdzielone 10,4 mld zł w 2020 r. i 2,9 mld zł w 2021 r.

Kwota środków skierowanych do poszczególnych województw była zróżnicowana. Największy udział w wykorzystanych środkach mieli Wojewoda Śląski (11,5%), Wojewoda Małopolski (11,1%) i Wojewoda Mazowiecki (10,6%), a najmniejszy Wojewoda Opolski (2,2%) i Wojewoda Lubuski (2,3%).

Tabela nr 1

Wypłaty zrealizowane w latach 2020–2021 z rachunku pomocniczego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dedykowanego Rządowemu Funduszowi Inwestycji Lokalnych

| Województwa | Kwota wsparcia | | | Struktura |
|---------------------|----------------|---------|-----------------|-----------|
| | 2020 | 2021 | Razem: | razem: |
| | w mln zł | | | % |
| Ogółem: | 10 348,6 | 2 901,3 | 13 249,9 | 100 |
| Dolnośląskie | 702,3 | 385 | 1 087,3 | 8,2 |
| Kujawsko-pomorskie | 527,8 | 103,3 | 631,1 | 4,8 |
| Lubelskie | 749,7 | 176,3 | 926 | 7 |
| Lubuskie | 244,6 | 60,2 | 304,8 | 2,3 |
| Łódzkie | 681,8 | 134,7 | 816,5 | 6,2 |
| Małopolskie | 957,6 | 519,6 | 1 477,2 | 11,1 |
| Mazowieckie | 1 151,1 | 246,8 | 1 397,9 | 10,6 |
| Opolskie | 229,3 | 61,9 | 291,2 | 2,2 |
| Podkarpackie | 789 | 218 | 1 007,4 | 7,6 |
| Podlaskie | 408,4 | 82,8 | 491,2 | 3,7 |
| Pomorskie | 622,5 | 122,3 | 744,8 | 5,6 |
| Śląskie | 1 240,9 | 284,8 | 1 525,7 | 11,5 |
| Świętokrzyskie | 397,3 | 94,1 | 491,4 | 3,7 |
| Warmińsko-mazurskie | 361,3 | 164,4 | 492,3 | 3,7 |
| Wielkopolskie | 794,3 | 164,4 | 958,7 | 7,2 |
| Zachodniopomorskie | 490,7 | 115,7 | 606,4 | 4,6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania KRRIO z wykonania budżetu jst za lata 2020–2021.

W latach 2020–2021 Wojewodowie wydatkowali łącznie 16,3 mld zł, w tym z Funduszu 15,3 mld zł, z czego w ramach RFIL 12,1 mld zł.

W województwie opolskim wydatki te wyniosły odpowiednio: 404,5 mln zł, 375,4 mln zł oraz 291,2 mln zł. Pozostałe wydatki finansowane ze środków Funduszu dotyczyły m.in.: organizacji szpitali tymczasowych; wypłaty dodatków specjalnych dla inspekcji sanitarnych i dyspozytorów medycznych; wypłaty dodatków mieszkaniowych oraz wsparcia domów pomocy społecznej. Ponadto w ramach Funduszu finansowano m.in. realizację programów rządowych (*Wspieraj seniora* i *Laboratoria przyszłości*) oraz promocję Narodowego Programu Szczepień.

W Analizie Wykonania Budżetu Państwa w 2021 r. NIK zwróciła uwagę, że środki dla Funduszu, przeznaczone później na realizację zadań publicznych, pozyskiwane były przez BGK, który jest podmiotem spoza sektora finansów publicznych. Środki te w większości pochodziły z emisji przez BGK obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach (...), minister właściwy do spraw finansów publicznych był zobowiązany do przekazania środków niezbędnych do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez BGK obligacji w przypadku niedoboru tych środków na rachunku Funduszu. Oznacza to, że przekazanie środków na wykup obligacji lub spłaty zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa będą wiązały się z koniecznością zwiększenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zadłużenia Skarbu Państwa.

Ryzyka

3.4. Realizacja wybranych zadań w świetle wybranych kontroli NIK

W skontrolowanych przez NIK szkołach³³ ustalono, że kształcenie dzieci i młodzieży było organizowane stosownie do doraźnie zmieniających się przepisów oświatowych. Jednakże sposób i formy realizacji zadań przez szkoły nie zapewniły uczniom wsparcia na właściwym poziomie. Nauczanie zdalne miało niekorzystny wpływ na proces kształcenia, wychowania oraz opieki i przyczyniło się do obniżenia jakości kształcenia, pogłębienia nierówności edukacyjnych oraz do pogorszenia kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli.

Nauczanie zdalne miało niekorzystny wpływ na proces kształcenia

Skontrolowane szpitale³⁴, udzielające świadczeń w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia, były nieprzygotowane do działania w warunkach epidemii COVID-19, a zmiany w ich organizacji, nie zapewniły prawidłowego funkcjonowania. W szczególności nie pozwoliły na:

Szpitale nie były przygotowane do działań w warunkach epidemii

- zabezpieczenie odpowiedniego dostępu pacjentów innych niż zakażonych SARS-CoV-2 do świadczeń zdrowotnych oraz
- pełną eliminację ryzyka rozprzestrzeniania się tego patogenu wśród pacjentów i personelu medycznego.

³³ Kontrola P/21/021 Funkcjonowanie szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19.

³⁴ P/21/055 Funkcjonowanie szpitali w warunkach COVID-19.

Istniały ograniczenia we wprowadzaniu elastycznych form pracy

W organizacji pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii³⁵, ustalenia kontroli wykazały bierność we wprowadzaniu elastycznych form organizacji pracy i niedostosowanie sposobu wykonywania pracy zdalnej do zadań realizowanych przez skontrolowane podmioty. Większość ze skontrolowanych podmiotów wyposażona była w niewielką liczbę przenośnego sprzętu komputerowego, a niemal połowa nie miała zdigitalizowanych danych.

W trakcie epidemii zapewniono ciągłość działania urzędów

NIK ustaliła, że zapewniono ciągłość działalności urzędów administracji publicznej³⁶, jednak we wszystkich jednostkach wprowadzano ograniczenia w dostępie do nich. W 20% skontrolowanych urzędach zawieszano możliwość bezpośredniej obsługi klientów. Administracja nie była w pełni przygotowana na sytuację kryzysową, w tym sprawne działanie w warunkach izolacji społecznej oraz ograniczonej mobilności osób. Podstawową formą kontaktu z urzędem były skrzynki podawcze. Nie wykorzystywano możliwości jakie dawała cyfryzacja. Jedynie 10% usług publicznych świadczone w formie elektronicznej. W gminach o 1/3 zmalała liczba zrealizowanych spraw.

Organy podatkowe sprawnie prowadziły obsługę

NIK pozytywnie oceniła działania organów podatkowych w odniesieniu do udzielania ulg i zwolnień podatkowych, realizacji zwrotów podatku od towarów i usług oraz zapewnienia ciągłości działania urzędów³⁷. Pomimo ograniczeń związanych z epidemią COVID-19 w okresie objętym kontrolą urzędy skarbowe sprawnie prowadziły obsługę wniosków podatników dotyczących ulg podatkowych oraz zwrotów podatku od towarów i usług.

W województwie opolskim utworzono szpital tymczasowy

NIK ustaliła, że Wojewoda Opolski podjął skuteczne działania, które doprowadziły do utworzenia i funkcjonowania na terenie województwa opolskiego szpitala tymczasowego, w którym udzielano świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom zakażonym wirusem SARS-CoV-2³⁸. Stwierdzono jednak nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu rzetelnej weryfikacji oferty cenowej, co skutkowało poniesieniem na ten cel wydatków o 2689,5 tys. zł wyższych od wartości rynkowej zrealizowanych robót (oszacowanej przez biegłego powołanego przez NIK).

3.5. Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19

Dochody własne gmin nie uległy zmniejszeniu

W początkowej fazie rozwoju epidemii istniało istotne ryzyko zmniejszenia się dochodów własnych gmin, w skutek kryzysu finansowego wywołanego trudnymi do przewidzenia skutkami epidemii COVID-19. Pomimo negatywnych założeń, dochody własne gmin w latach 2020–2021 nie zmniejszyły się.

³⁵ P/21/059 Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii.

³⁶ P/21/094 Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19.

³⁷ P/21/008 Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19.

³⁸ S/22/001/LOP Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatorów.

W całym okresie objętym kontrolą dochody własne gmin sukcesywnie rosły. Gminy zapewniły odpowiednie środki finansowe, w tym pochodzące z dochodów własnych oraz innych źródeł, żeby świadczyć wysokiej jakości usługi obywatelom oraz zapewniły nieprzerwane działanie swoich urzędów. [str. 32–35]

W celu zapewnienia stabilności finansowej oraz realizacji zadań własnych podczas epidemii, we wszystkich gminach objętych kontrolą prawidłowo planowano dochody budżetowe

Rzetelnie monitorowano wykonanie budżetów gmin

Organy wykonawcze gmin na bieżąco **monitorowały i analizowały wykonanie budżetów oraz sytuację finansową gmin**, z reguły poprzez weryfikację stanu kont bankowych, monitorowanie komunikatów i informacji z Ministerstwa Finansów, RIO oraz w ramach sporządzania sprawozdań budżetowych. Na bieżąco dokonywano zmian w planach finansowych wynikających z aktualnych potrzeb, a budżety na rok 2021 tworzone na poziomie zbliżonym do budżetów z 2020 r., tj. z uwzględnieniem przewidywanych skutków epidemii COVID-19. [str. 35–36]

We wszystkich objętych kontrolą gminach przyjęto strategię ich rozwoju. W dokumentach tych sformułowano cele strategiczne i operacyjne wraz z kierunkami działań. Określano w nich sposoby monitorowania postępów w realizacji założonych celów, przedstawiano analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. W objętych kontrolą gminach sporządzano sprawozdania za lata 2020–2021 (zgodnie z art. 28aa o samorządzie gminnym), w których podsumowywano m.in. realizację polityk, programów oraz strategii. Na ogół w skontrolowanych jednostkach odnotowywano trudności spowodowane wystąpieniem epidemii COVID-19, np. w obszarach nauki zdalnej, ograniczenia imprez kulturalnych, czy też trudności w realizowaniu inicjatyw profilaktycznych w ramach Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. [str. 28]

Monitorowano realizację założeń i celów strategicznych

W gminach objętych kontrolą zrealizowano w latach 2018–2021 łącznie 3,5 mld zł dochodów własnych z czego największy udział stanowiły dochody własne miasta Opola (73,7%), a najmniejsze gminy Izbicko (2,4%). Dochody własne w poszczególnych latach kontroli wyniosły odpowiednio: 734,8 mln zł (2018 r.), 801,4 mln zł (2019 r.), 941,5 mln zł (2020 r.) i 947,20 mln zł (2021 r.). [str. 31–32]

Dochody własne gmin co do zasady nie zmniejszyły się i od 2018 r. sukcesywnie rosły. Jedynie w **Brzegu** w 2020 r. dochody nieznacznie spadły (**o 13%**) względem 2019 r., a w 2021 r. w **Opolu** spadek dochodów względem roku 2020 r. odnotowano na poziomie **4,4%**. W obu przypadkach różnica w wykonaniu dochodów własnych, w stosunku do lat ubiegłych, wynikała głównie z ograniczenia dochodów z majątku. W przypadku Opola dochody majątkowe w 2021 r. były mniejsze w stosunku do 2020 r. o 60,1% (ze 141,5 mln zł w 2020 r. do 55,4 mln zł), a w Brzegu o 51,2% (z 21,1 mln zł w 2019 r. do 10,3 mln zł w 2020 r.). W pozostałych przypadkach³⁹ dochody własne gmin od roku 2018 sukcesywnie rosły. [str. 32, 34–35]

Nie odnotowano istotnego wpływu epidemii na dochody własne gmin

³⁹ W tym w czterech gminach, z których dane w ramach zawartego porozumienia przekazane zostały przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu.

Wystąpiły ubytki
w dochodach
własnych jst w związku
z epidemią COVID-19

Wszystkie objęte kontrolą jednostki przeprowadziły analizę możliwości wprowadzenia fakultatywnych ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych. Na podstawie tych analiz, w Brzegu, Opolu i Wołczynie podjęte zostały stosowne uchwały w tym obszarze. [str. 35–37]

W informacjach o skutkach finansowych poniesionych przez jst w województwie opolskim, w związku z COVID-19, w 2020 r. jednostki te wykazały **ubytki w dochodach na łączną kwotę 42,5 mln zł**. I tak, z tytułu: zwolnień w kwocie 30 mln zł (**70%** ogółu ubytków), umorzeń i niedochodzenia należności 6,6 mln zł (**15%**), rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności 4,6 mln zł (**10%**) oraz obniżenia stawek opłat i podatków 1,3 mln zł (**3%**). [str. 33–34]

Analogicznie w informacjach za 2021 r. wykazano ubytki na łączną kwotę **11,4 mln zł** z tytułu: zwolnień 6,6 mln zł (58%), umorzeń i niedochodzenia należności 3,2 mln zł (28%), rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności 1,3 mln zł (11%) oraz obniżenia stawek opłat i podatków 290,6 tys. zł (2%). [str. 34–35]

W podziale na rodzaj dochodów jst, największy ubytek dochodów w wyniku zastosowania ww. ulg, odroczeń, umorzeń i rozłożeń na raty w 2020 r. odnotowano w stosunku do: **pozostałych wpływów 22,8 mln zł (53% ogółu)**, **wpływów z podatku od nieruchomości 7,3 mln zł (17%)** oraz wpływu z **tytułu opłat lokalnych 3,6 mln zł (8%)**. W 2021 r., w stosunku natomiast do: **pozostałych wpływów 5,2 mln zł (46%)**, **wpływów z tytułu podatku od nieruchomości 4 mln zł (35%)** oraz **wpływów z najmu i dzierżawy 1,4 mln zł (12%)**. [str. 34–35]

Jednostki objęte kontrolą w związku z COVID-19, za lata 2020–2021 **wykazały ubytki w dochodach na łączną kwotę 39,4 mln zł⁴⁰** odpowiednio w 2020 r. 31,9 mln zł⁴¹ oraz w 2021 r. 7,5 mln zł⁴².

W 2020 r. w tych jednostkach ubytki dochodów własnych wyniosły według rodzajów zwolnień odpowiednio: **1,7 mln zł⁴³ – rozłożenia na raty, odroczenia terminów płatności, 3,1 mln zł⁴⁴ – umorzenia, niedochodzenie należności, 158,1 tys. zł – obniżenie stawek opłat i podatków oraz 26,9 mln zł⁴⁵ – zwolnienia**.

W 2021 r. odpowiednio: **559,1 tys. zł – rozłożenia na raty, odroczenia terminów płatności, 1,5 mln zł⁴⁶ – umorzenia, niedochodzenie należności, 41,6 tys. zł – obniżenie stawek opłat i podatków oraz 5,4 mln zł⁴⁷ – zwolnienia**. [str. 34–35]

⁴⁰ 39 358 500 zł.

⁴¹ 31 870 800 zł.

⁴² 7 487 700 zł.

⁴³ 1 685 400 zł.

⁴⁴ 3 126 700 zł.

⁴⁵ 26 900 700 zł.

⁴⁶ 1 528 500 zł.

⁴⁷ 5 358 500 zł.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach obowiązywały przepisy wewnętrzne, które regulowały strukturę organizacyjną urzędów oraz zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych. **Struktura organizacyjna urzędów zapewniała właściwą realizację zadań związanych z uzyskiwaniem dochodów własnych.** Zadania w tym obszarze przypisano konkretnym pracownikom zatrudnionym w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych (najczęściej referaty finansowe, podatkowe, budżetowe i księgowości), a nadzór – skarbnikom gmin. W całym okresie objętym kontrolą pracownikom wykonującym zadania związane z pozyskiwaniem dochodów własnych, zapewniono możliwość uczestniczenia w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe. [str. 27]

Zapewniono
prawidłową
organizację urzędów

W urzędach **obowiązywały pisemne procedury dotyczące zapewnienia ciągłości działania.** W większości przypadków stanowiły one składową przepisów wewnętrznych regulujących kwestie związane z wykonywaniem kontroli zarządczej (Regulaminy kontroli zarządczej). Najczęściej, w celu zapewnienia ciągłości działania jednostki wprowadzały m.in. **mechanizmy zastępstwa pracowników oraz podejmowały działania zmierzające do ograniczenia zaległości w wykorzystywaniu urlopów wypoczynkowych.** [str. 28]

[str. 28]

We wszystkich urzędach funkcjonował system kontroli zarządczej, w ramach którego przeprowadzano samoocenę oraz analizę ryzyk możliwych do wystąpienia ze względu na uwarunkowania zewnętrzne oraz sprawy finansowe. W latach 2020–2021 identyfikowano ryzyka związane z wystąpieniem na terenie gmin objętych kontrolą epidemii COVID-19 i podejmowano odpowiednie działania w celu łagodzenia lub przeciwdziałania tym ryzykom. [str. 28]

[str. 28]

W gminach **przeprowadzono analizę potrzeb mieszkańców, związanych z ograniczeniem negatywnych skutków epidemii COVID-19,** m.in. w takich obszarach życia publicznego jak: pomoc społeczna, edukacja i transport publiczny.

Rozpoznano
potrzeby
mieszkańców gmin

Kontrolowane gminy nie ustalały odrębnych regulacji dotyczących identyfikowania potrzeb mieszkańców dotyczących pomocy społecznej, edukacji i transportu zbiorowego. Potrzeby te identyfikowano w ramach bieżących działań przypisanych: 1/ komórkom organizacyjnym urzędów (monitoring i przekazywanie informacji), 2/ jednostkom organizacyjnym gmin (organizacja i dystrybucja usług publicznych oraz identyfikowanie potrzeb o charakterze pomocowym), 3/ dyrektorom placówek oświatowych i wychowawczych. [str. 29–30]

[str. 29–30]

Wśród zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców gmin, przeważały potrzeby o charakterze zapewnienia wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, np. poprzez organizację zakupów spożywczych, leków, posiłków (w przypadku osób przebywających np. na kwarantannie lub niezaradnych życiowo). Udzielania pomocy psychologicznej i prawnej oraz zapewnienia kontaktów z pracownikami socjalnymi. W odniesieniu do obszaru edukacji, identyfikowano potrzeby skupiające się na zapewnieniu niezbędnego sprzętu i wyposażenia dla uczniów i nauczycieli uczestniczących w lek-

cyjach zdalnych, zapewnieniu środków ochrony osobistej, organizacji wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla uczniów, związanego z epidemią, izolacją oraz brakiem kontaktu z rówieśnikami. [str. 37–38]

W sposób
nieprzerwany
zapewniono dostęp
do usług publicznych

W urzędach **zapewniono nieprzerwane świadczenie usług publicznych, umożliwiających zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych, w tym: pomocy społecznej, oświaty i transportu zbiorowego.** W organizacji pracy urzędów, kierownicy tych jednostek rzetelnie uwzględniali ograniczenia w ww. dziedzinach życia społecznego wynikające ze stanu epidemii COVID-19. We wszystkich urzędach wprowadzono mechanizmy pracy zdalnej i hybrydowej, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu obywateli do urzędu. [str. 28–29]

W 2020 r. ze względu na wprowadzone na terenie całego kraju ograniczenia wywołane epidemią COVID-19, **liczba załatwianych spraw w urzędach uległa zmniejszeniu: w Izbicku (o 15%), Olszance (o 11%), Opolu (o 17%),** natomiast dość istotny spadek odnotowano w **Brzegu o 44% i Wołczynie (o 36%).** Jednocześnie wyniki kontroli wskazują na **wzrost liczby spraw załatwianych przy pomocy komunikacji elektronicznej.** Na podstawie rejestru poczty przychodzącej na platformie ePUAP, ustalono, że w Brzegu korespondencja elektroniczna w 2020 r. zwiększyła się w stosunku do 2019 r. **o 93%, w Izbicku (o 31%), Olszance (o 28%), a Opolu (aż o 106%).** [str. 39–41]

Skutecznie określano
i monitorowano
ryzyka związane
z epidemią COVID-19

W większości przypadków nie aktualizowano regulacji wewnętrznych odnoszących się do zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędów. Uznano, że przyjęte i od lat stosowane, a w konsekwencji ulepszone procedury wewnętrzne działały bez zastrzeżeń, w związku z powyższym nie zachodziły okoliczności uzasadniające ich zmianę. [str. 26]

Wprowadzono
bezpieczne
i optymalne warunki
pracy urzędów

W związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, **we wszystkich objętych kontrolą urzędach wprowadzono do stosowania dodatkowe przepisy wewnętrzne dotyczące zapewnienia bezpiecznych i optymalnych warunków organizacyjno-prawnych pracy urzędów oraz jednostek organizacyjnych gmin,** w których prowadzona była kontrola, w celu zapobiegania oraz przeciwdziałania zakażeniom koronawirusem SARS-COV-2. Zapewnienie w trakcie epidemii COVID-19 bezpieczeństwa i optymalnych warunków pracy urzędów objętych kontrolą odbywało się na ogół poprzez **wydzielanie stref, w których mogli przebywać klienci urzędów oraz organizację punktów ich obsługi.** Wprowadzano **ewidencję wejść do budynków, a w części urzędów zorganizowano skrzynki podawcze oraz stosowano kwarantannę poczty przychodzącej.** [str. 28–29]

We wszystkich urzędach przyjęto **zaostrzone wymogi sanitarne polegające na obowiązkowej dezynfekcji rąk, zachowaniu dystansu społecznego oraz używaniu maseczek zasłaniających usta i nos.** Na stronach internetowych urzędów oraz na tablicach ogłoszeniowych w środku i na zewnątrz budynków informowano klientów o zalecanym kontakcie z pracownikami za pomocą poczty internetowej, systemu ePUAP lub telefonicznie. W ten sam sposób informowano klientów o zagrożeniach związanych z wystąpieniem epidemii COVID-19 oraz działaniach gmin w celu

przeciwdziałania i zwalczania skutków epidemii i możliwej do uzyskania pomocy. We wszystkich urzędach wprowadzono pisemne procedury i zasady kierowania pracowników na pracę zdalną lub hybrydową⁴⁸.

[str. 27]

Pomimo braku opracowania i przyjęcia w skontrolowanych urzędach odrębnych pisemnych procedur, to **Kierownicy urzędów formułowali wytyczne, zalecenia i zarządzenia** w kwestiach dotyczących: 1/ regularnych i kompletnych dezynfekcji miejsc publicznych i części wspólnych urzędów, 2/ bezpiecznych warunków korzystania z transportu zbiorowego, 3/ organizacji zajęć szkolnych w trybie nauki zdalnej (kompetencje w tym zakresie przysługiwały dyrektorom placówek oświatowych oraz kuratorom oświaty), 4/ opieki nad osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym lub z innych powodów wymagających wsparcia (ubóstwo, wiek, stan zdrowia, bezdomność).

[str. 28–30]

Nie ustalano odrębnych zasad dotyczących zakupu sprzętu i wyposażenia ochrony osobistej (maseczek, rękawiczek, środków dezynfekcyjnych itp.) oraz ich dystrybucji, a wydatki w tym zakresie dokonywano na podstawie regulacji ustawowych i wewnętrznych. Dystrybucję zakupionego sprzętu i wyposażenia realizowano przy pomocy funkcjonujących w każdej gminie struktur zarządzania kryzysowego, które współpracowały ze społecznością lokalną, z przedstawicielami rad dzielnic lub sołectw, kierownikami jednostek organizacyjnych gmin (w szczególności ośrodków pomocy społecznej), oraz z przedstawicielami Ochotniczych Straży Pożarnych czy innych służb zaangażowanych w zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii COVID-19.

[str. 30]

W oparciu o dane przedstawione przez RIO w Opolu, które pozyskano w wyniku przeprowadzenia ankiet wśród wszystkich jst województwa opolskiego ustalono, że **jednostki te poniosły w latach 2020–2021 wydatki na przeciwdziałanie COVID-19 w łącznej kwocie 427,6 mln zł** (243,3 mln zł – wydatki bieżące, 184,3 mln zł – wydatki majątkowe).

[str. 41–42]

Ujęcie wydatków na przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19, przez jst z województwa opolskiego, według źródeł finansowania prezentowało się następująco: 1/ środki UE i EFTA – 172,3 mln zł (40,3%), 2/ RFIL – 122,9 mln zł (28,7%), 3/ Fundusz Pracy – 37,6 mln zł (8,8%), 4/ budżet państwa – 32,2 mln zł (7,5%), 5/ inne źródła – 31,2 mln zł (7,3%), 6/ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19⁴⁹ – 27,7 mln zł (6,5%), 7/ fundusze celowe bez Funduszu Pracy – 3,6 mln zł (0,8%).

[str. 39–40]

Wszystkie objęte kontrolą **gminy, ubiegały się w latach 2020–2021 o zewnętrzne środki finansowe na przeciwdziałanie COVID-19, w tym z Funduszu oraz RFIL i innych źródeł finansowania**. W ramach kontroli wydatkowania przez gminy środków na realizację zadań inwestycyjnych pochodzących z RFIL, wydatków dokonywanych ze środków programu rządowego *Laboratoria Przyszłości* oraz programów grantowych

Zapewniono skuteczne działania organizacyjne m.in. dezynfekcję miejsc publicznych, bezpieczny transport zbiorowy oraz organizację zajęć szkolnych

Samorządy lokalne województwa opolskiego na walkę z COVID-19 wydatkowały łącznie 427 600 tys. zł

⁴⁸ Polegającej na rotacji pracowników realizujących zadania w urzędzie oraz w formie zdalnej.

⁴⁹ Z wyłączeniem środków RFIL.

Zdalna Szkoła i *Zdalna Szkoła+* stwierdzono, że skontrolowane jednostki realizowały dofinansowane z RFIL inwestycje, a w ramach realizacji projektów grantowych zakupiły łącznie **279 szt.** komputerów przenośnych za kwotę **639,5 tys. zł** oraz **263** tabletów (**230 tys. zł**). Ponadto w ramach realizacji programu *Laboratoria przyszłości*, zakupiono sprzęt i wyposażenie za łączną kwotę **1114,1 tys. zł**, który obejmował m.in.: roboty edukacyjne, sprzęt komputerowy, drukarki 3D, okulary VR, aparaty fotograficzne, sprzęt do wirtualnych laboratoriów i inne. [str. 42–43]

Współpracowano w ramach systemu zarządzania kryzysowego

Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym kierownicy jednostek objętych kontrolą wykonywali przy pomocy komórek organizacyjnych urzędu właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego były zespoły zarządzania kryzysowego. [str. 39]

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach, od marca 2020 r., prowadzono intensywne działania w ramach zarządzania kryzysowego. W Opolu w miejskim centrum zarządzania kryzysowego w Wydziale Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta, prowadzono całodobowe dyżury. Kierownicy jednostek objętych kontrolą rzetelnie realizowali swoje zadania polegające m.in. na kierowaniu monitorowaniem, planowaniu, reagowaniu i usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gmin (art. 19 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). [str. 41–43]

We wszystkich gminach, w związku z epidemią COVID-19, w celu zapewnienia ochrony społeczności w sytuacji kryzysowej określono szczególne formy udzielania takiej pomocy oraz (z wyjątkiem gminy Izbicko) sporządzono wykaz szczególnych form dostępnej pomocy. Gminy rzetelnie informowały mieszkańców o sposobach i formach pomocy. Ponadto za pomocą struktur zarządzania kryzysowego dystrybuowały tę pomoc, m.in. zapewniono dostawy i wyposażenie mieszkańców oraz jednostek organizacyjnych w środki ochrony indywidualnej. Gminy w oparciu o decyzje Wojewody Opolskiego organizowały punkty zgłoszeń potrzeb transportowych, zapewniały koordynatorów ds. szczepień, realizowały program rządowy polegający na promocji Narodowego Programu Szczepień przeciwko COVID-19. [str. 42–43]

We wszystkich gminach przeprowadzono analizę potrzeb i działań na rzecz żywienia gospodarczego i społecznego po kryzysie wywołanym epidemią COVID-19. Wśród głównych aspektów ukierunkowania działań urzędów znalazły się działania obejmujące wzmożenie opieki nad seniorami oraz młodzieżą szkolną. Zwrócono uwagę na potrzebę wzmocnienia więzi społecznych, poprzez organizację przedsięwzięć o charakterze integracyjnym, kulturalnym oraz sportowym, skierowanych do mieszkańców gmin. [str. 42–43]

Przeprowadzono analizę potrzeb i działań na rzecz żywienia społecznego

W większości gmin nie odnotowano negatywnych skutków epidemii dla rozwoju gospodarczego. Wszystkie gminy realizowały dotychczasowe inwestycje i nie rezygnowały, w związku z epidemią, z zaplanowanych zadań rozwojowych. [str. 43–44]

4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

4.1. Planowanie dochodów i wydatków budżetowych

We wszystkich objętych kontrolą przypadkach wprowadzono szczegółowy podział zadań związanych z uzyskiwaniem dochodów własnych. Zadania te były realizowane przez wyodrębnione komórki organizacyjne lub stanowiska pracy, których obowiązki wynikały z regulaminów organizacyjnych, procedur zewnętrznych oraz indywidualnych zakresów czynności.

Zapewniono właściwy podział zadań

Przykłady

W strukturze organizacyjnej **Urzędu Miasta Opola** wyodrębniono m.in. Wydział Finansowo-Księgowy, w którym funkcjonowały referaty: Księgowości Dochodów Budżetowych, Wydatków Budżetowych, Rozliczeń Budżetowych, Księgowości Organu, Podatkowej, Opłaty za Gospodarowanie Odpadami Komunalnymi, Wydział Podatków i Opłat Lokalnych, w którym funkcjonowały stanowiska i referaty: Wymiaru Podatków, Kontroli Podatkowej, Egzekucji Administracyjnej, ds. VAT oraz Inwentaryzacji. Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Skarbnik Miasta organizował i nadzorował opracowywanie projektu budżetu. Do zadań Skarbnika należało prowadzenie gospodarki finansowej miasta, analiza wykorzystania środków przydzielonych z budżetu lub środków pozabudżetowych, prowadzenie księgowości i sprawozdawczości finansowej. Do zadań ww. Wydziałów należało natomiast m.in.: prowadzenie obsługi finansowo-księgowej budżetu i Urzędu, windykacja należności z tytułu dochodów miasta i Skarbu Państwa, prowadzenie spraw związanych z podatkami i opłatami lokalnymi, egzekucja administracyjna podatków i opłat lokalnych.

W **Urzędzie Gminy Izbicko** za zadania związane m.in. z uzyskiwaniem dochodów własnych, ich ewidencjonowaniem, wymiarem oraz sprawozdawczością budżetową odpowiedzialny był Skarbnik Gminy i nadzorowany przez niego Referat finansowy. W referacie tym wyodrębniono samodzielne stanowiska m.in.: do spraw windykacji podatku oraz wymiaru podatku.

W skontrolowanych urzędach pracownikom umożliwiono realizację szkoleń podnoszących ich kwalifikacje zawodowe. Pracownicy urzędów szkolili się z rachunkowości, postępowania egzekucyjnego, sprawozdawczości budżetowej, jak też realizowali szkolenia dotyczące zadań w okresie epidemii.

Pracownikom zapewniono podnoszenie kwalifikacji

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Brzegu** w latach 2019–2022 pracownicy Biura Podatków i Opłat uczestniczyli łącznie w 93 szkoleniach, w tym dotyczących poboru i egzekucji podatków i opłat lokalnych w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, tj m.in. *Procedury podatkowe w zakresie podatków i opłat lokalnych w czasie epidemii COVID-19, Pomoc publiczna udzielana przez Gminy w ramach ustawy antykryzysowej (COVIDOWEJ), Zmiany w pomocy covidowej udzielanej przez Gminy, Zmiany w prawie unijnym do 2021 r. i 2023 r. w zakresie pomocy de minimis oraz pomocy regionalnej – skutki dla obowiązujących uchwał gminnych, Księgowość podatkowa 2020 w świetle COVID-19 – konsekwencje księgowo-„odblokowania” przesylek awizowanych, uporządkowanie przepisów i odpisów, uporządkowanie awizowanych upomnień, inkaso III raty podczas epidemii, Procedury przeprowadzania kontroli podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa w czasie trwania epidemii COVID-19.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Urzędzie Gminy Olszanka** spośród 22 szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Referatu Finansów, trzy szkolenia zorganizowano w 2020 r. w trybie *on-line*. Dotyczyły one zmian w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz prowadzenia księgowości podatkowej w odniesieniu do zmian przepisów wprowadzonych w związku z epidemią.

W latach objętych kontrolą przyjęto rozwiązania organizacyjne zapewniające ciągłość działania urzędów i wykonywania nałożonych na gminy zadań, osiągnięcie założonych celów strategicznych oraz monitorowania postępów ich realizacji. Mechanizmy służące utrzymaniu ciągłości działania wprowadzane były najczęściej w: regulaminach organizacyjnych urzędów, regulaminach kontroli zarządczej, regulaminach pracy, instrukcjach obiegu i kontroli dokumentów. W przypadku **Urzędu Miasta Opola**, ww. regulacje zostały wprowadzone w przepisach dotyczących elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Ponadto, w celu zapewnienia nieprzerwanego działania urzędów, wprowadzano mechanizm zastępstw nieobecnych pracowników oraz nie dopuszczano do powstawania zaległości w wykorzystywaniu urlopow.

Identyfikowano
ryzyka związane
z epidemią COVID-19

W związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, po marcu 2020 r. przeprowadzono we wszystkich urzędach analizę i ocenę funkcjonowania procedur zapewniających ciągłość ich działania. Dokonano analizy ryzyka wpływu wprowadzonego na terenie całego kraju stanu epidemii, na funkcjonowanie urzędów.

W ramach podjętych działań zidentyfikowano m.in. ryzyka dotyczące: 1/ przerw w działaniu systemów teleinformatycznych lokalnych oraz państwowych służących do obsługi klientów, 2/ możliwości wystąpienia zwiększonej liczby zachorowań pracowników urzędów, 3/ zmniejszonej liczby wpływu ofert w realizowanych zamówieniach publicznych, 4/ braku możliwości zapewnienia pełnej zastępowalności i dyspozycyjności na wszystkich stanowiskach.

W wyniku identyfikacji ryzyka podejmowano działania mające na celu ich ograniczenie lub wyeliminowanie.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Brzegu** przyjęto *Plan działania w celu ograniczenia ryzyka związanego z narażeniem na SARS CoV-2*, przewidujący m.in.: zastosowanie szyb ochronnych oddzielających pracowników od klientów, ograniczenie podróży służbowych oraz umiejscowienie stanowisk pracy w taki sposób, aby zachować między nimi co najmniej 1,5 m odstępu.

W **Urzędzie Miasta Opola** Prezydent powołał Zespół ds. monitorowania zagrożenia epidemiologicznego na terenie kraju. Do zadań zespołu należało w szczególności: 1/ przygotowanie koncepcji działania, 2/ opracowanie zaleceń dla pracowników Urzędu, pracowników jednostek podległych oraz mieszkańców, 3/ monitorowanie i koordynowanie podjętych działań profilaktycznych. Zespół m.in. opracowywał wytyczne, komunikaty oraz informacje uwzględniające wprowadzane zalecenia i wytyczne służb, w tym służb sanitarnych.

W wyniku przeprowadzonej analizy zidentyfikowano ryzyka w sześciu obszarach (1/ organizacyjne, 2/ epidemiczne, 3/ prawne, 4/ zasoby ludzkie, 5/ finansowe, 6/ miasto w czasie epidemii). W obszarze ryzyka finansowego stwierdzono ryzyka polegające w szczególności na: utracie dochodów miasta,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

braku możliwości lub utrudnienia w pozyskiwaniu środków zewnętrznych oraz nakładaniu na jst zadań skutkujących wydatkowaniem środków bez finansowego wsparcia. Jako działania ograniczające możliwość ziszczenia się ww. ryzyk przewidziano m.in. ograniczanie wydatków bieżących oraz pozyskiwanie innych źródeł finansowania.

W okresie epidemii, w urzędach podejmowano rozwiązania systemowe i organizacyjno-prawne w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracowników oraz klientów urzędów. W większości przypadków podejmowano działania polegające na odpowiednim przygotowaniu pomieszczeń, poprzez wydzielanie stref i punktów obsługi klientów oraz odgradzanie stanowisk obsługi płytami z pleksi. Wprowadzono system weryfikacji wejść klientów do urzędu, a przestrzenie wspólne w urzędach były regularnie dezynfekowane. Kierownicy skontrolowanych jednostek zapewniali pracownikom środki ochrony indywidualnej, jak maseczki i rękawiczki jednorazowe oraz płyny dezynfekcyjne.

Zapewniono bezpieczne warunki pracy i obsługi klientów

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Opola** od marca 2020 r. występowało z apelami do mieszkańców o ograniczenie wizyt i w miarę możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną lub telefonicznie oraz dokonywanie opłat za pośrednictwem bankowości elektronicznej. W celu usprawnienia obsługi przyjmowania klientów przez Urząd i minimalizacji ryzyka zakażenia wirusem wprowadzono elektroniczny system rezerwacji wizyt. Klienci Urzędu obsługiwani byli w wyznaczonych godzinach tylko w Wydziale Spraw Obywatelskich i Urzędzie Stanu Cywilnego, a w pozostałych przypadkach jedynie po uprzedniej rezerwacji terminu lub po wezwaniu z Urzędu. W celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia zakażenia, klienci Urzędu wpuszczani byli na jego teren indywidualnie, po uprzednim podaniu danych oraz zmierzeniu temperatury, a ochrona Urzędu zwracała uwagę na zachowanie dystansu społecznego. Stanowiska pracy w Urzędzie zabezpieczono zabudową z pleksy oraz wydzielono miejsca do przyjmowania klientów.

W **Urzędzie Miejskim w Brzegu** wejście do obiektu odbywało się w sposób kontrolowany. Na parterze budynku zorganizowano punkt obsługi klienta, przy którym pracownik urzędu, po wcześniejszym wezwaniu przez dozorcę, załatwiał daną sprawę. W przypadku zaproszenia interesanta do biura, w pomieszczeniu przebywać mogła jedna osoba na jedno stanowisko obsługi. Klientom urzędu zalecano kontakt elektroniczny, telefoniczny, pocztowy oraz poprzez skrzynkę podawczą usytuowaną przed wejściem do budynku. Komunikaty informujące o możliwych formach kontaktu z pracownikami urzędu publikowano na stronie BIP gminy Brzeg, na stronie internetowej urzędu oraz wywieszano na wszystkich wejściach do budynku.

Kierownicy kontrolowanych jednostek określili zasady organizacji pracy zdalnej oraz ochrony danych, w tym osobowych podczas pracy wykonywanej w takim trybie. W większości przypadków wprowadzono do stosowania wnioski polecenia pracy zdalnej, w których w szczególności należało wykazywać dane pracownika, okres pracy zdalnej, zadania do wykonania oraz informację o technicznych możliwościach pracownika, do wykonywania pracy w ww. formie. Pracownicy wykonujący zdalnie pracę mieli obowiązek prowadzenia ewidencji wykonywanych czynności. Do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych należało natomiast bieżące sprawozdanie i potwierdzanie wykonywanych przez pracownika zadań.

W urzędach przyjęto regulacje dotyczące wykonywania pracy zdalnej

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Brzegu** w celu ograniczenia zachorowań na COVID-19 wśród pracowników wprowadzona została praca zdalna. Pracownicy zostali podzieleni na dwie grupy i dla poszczególnych grup wyznaczony został grafik dni pracy zdalnej oraz pracy stacjonarnej (w Urzędzie). W konsekwencji zachowana została ciągłość realizacji zadań, niezależnie od pojawiających się przypadków zachorowań wśród pracowników.

W **Urzędzie Miejskim w Wołczynie**, zgodnie z przyjętymi regulacjami, praca zdalna polecana była z uwzględnieniem systemu rotacyjnego dla zapewnienia ciągłości pracy urzędu. Kierownicy komórek organizacyjnych sporządzali harmonogramy pracy zdalnej tak, aby nie zakłócać sprawnego funkcjonowania i realizacji zadań w danej komórce. Polecenie pracy zdalnej określało, że praca miała być wykonywana w godzinach wynikających z rozkładu czasu pracy pracownika, a pracownik zobowiązany był do utrzymywania kontaktu z bezpośrednim przełożonym (z wykorzystaniem telefonów i/lub środków komunikacji elektronicznej).

Gminy podejmowały działania na rzecz zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczności lokalnej

Po marcu 2020 r., w skontrolowanych urzędach nie wprowadzono odrębnych, pisemnych procedur lub przepisów wewnętrznych regulujących szczegółowo kwestie związane z dezynfekcją miejsc publicznych (np. przystanków autobusowych), organizacji zajęć szkolnych w formie zdalnej, czy też zakupu sprzętu i wyposażenia służącego zapewnieniu ochrony indywidualnej mieszkańców i pracowników urzędów.

Kierownicy tych jednostek podejmowali jednak działania organizacyjno-prawne, mające na celu wykonanie ww. działań, formułując na bieżąco wytyczne i zalecenia oraz prowadząc współpracę z jednostkami organizacyjnymi lub innymi instytucjami działającymi na rzecz ograniczenia negatywnych skutków epidemii (np. z Urzędem Wojewódzkim – dostawa środków ochrony indywidualnej w ramach zarządzania kryzysowego).

Przykłady

W **Wołczynie** podejmowano działania polegające m.in. na:

- ustawieniu, w największych skupiskach mieszkańców, stacji do dezynfekcji rąk, które były na bieżąco monitorowane i uzupełniane w płyny;
- wyposażeniu punktów opieki zdrowotnej na terenie gminy w półmasksi, rękawiczki, fartuchy, gogle oraz płyny, które otrzymano z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych;
- wyposażeniu wszystkich placówek oświatowych w płyny do dezynfekcji rąk i powierzchni, maseczki, termometry bezdotykowe, które otrzymano z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego i Kuratorium Oświaty;
- objęciu osób starszych, samotnych i wymagających pomocy oraz pozostających w kwarantannie niezbędną pomocą w zakupie żywności, zaspokojeniu potrzeb życiowych oraz zapewnieniu pomocy psychologicznej i prawnej realizowanej przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Wołczynie.

W **Izbicku** Wójt gminy wdrożyła przepisy wewnętrzne regulujące kwestie: 1/ funkcjonowania w okresie epidemii COVID-19 świetlic wiejskich i ognisk opiekuńczo-wychowawczych z terenu gminy, 2/ korzystania z pozaszkolnych boisk sportowych/boiska wielofunkcyjnego Orlik, 3/ korzystania z placów zabaw, siłowni zewnętrznych i terenów rekreacyjnych na terenie gminy, 4/ organizacji dowozu uczniów niepełnosprawnych do szkół w okresie epidemii COVID-19 z terenu gminy. W celu ograniczenia ryzyka zakażenia wirusem podjęto działania polegające m.in. na:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- codziennej, dwukrotnej dezynfekcji elementów wyposażenia urzędu (klamki, blaty, poręcze);
- wyposażeniu urzędu i wszystkich placówek oświatowych w płyny do dezynfekcji rąk i powierzchni, maseczki, termometry bezdotykowe, które otrzymano z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego i Kuratorium Oświaty w Opolu.

W **Opolu** działania te polegały m.in. na:

- dezynfekcji części posesji przed wejściami głównymi do budynków urzędu i zamgławianiu pomieszczeń;
- czyszczeniu przez Zakład Komunalny w Opolu przystanków i wiat na terenie całego miasta;
- czyszczeniu miejsc publicznych, tj. ławek, terenów wokół przystanków, tablic ogłoszeniowych, przejść podziemnych.

Zasady organizacji pracy i nauki zdalnej w jednostkach oświatowych ustalone były przez dyrektorów poszczególnych placówek, zgodnie z wytycznymi obowiązującymi na terenie całego kraju. Kontrolowane gminy nie opracowywały własnych procedur zapewniających niezakłóconą organizację zajęć szkolnych w trybie nauki zdalnej, jak też nie formułowały wytycznych dla podległych jednostek organizacyjnych. Komórki organizacyjne urzędów, realizujące zadania oświatowe, na bieżąco informowały jednostki o wydawanych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Zdrowia i Główny Inspektorat Sanitarny wytycznych zamieszczanych na stronach internetowych tych jednostek, a przedszkola, szkoły i placówki oświatowe obligowano do opracowania i aktualizacji własnych procedur bezpieczeństwa.

Urzędy prawidłowo współpracowały ze szkołami i jednostkami oświatowymi

Przykład

W **Opolu** podejmowano działania mające na celu wsparcie jednostek oświatowych w organizacji nauczania zdalnego, w szczególności polegało to na:

- zebraniu szczegółowych informacji na temat wdrażania form pracy zdalnej, na podstawie których opracowano materiał zbiorczy, zawierający informacje o najważniejszych problemach i trudnościach;
- opracowaniu przez zespół dyrektorów i pracowników Wydziału Oświaty poradnika *Wskazówki, odpowiedzi i rekomendacje dla zarządzania online przedszkolem, szkołą, placówką oświatową w sytuacji kryzysu/epidemii*;
- opracowaniu i przekazaniu do szkół przykładowej instrukcji bezpieczeństwa sanitarnego;
- opracowaniu zbiorczej informacji zawierającej problemy i trudności wskazane przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych.

W jednostkach objętych kontrolą przyjęto strategię rozwoju gmin/miast. W dokumentach tych sformułowano cele strategiczne i operacyjne wraz z kierunkami działań. W ww. dokumentach określano sposoby monitorowania postępów w realizacji założonych celów, przedstawiano analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Kierownicy kontrolowanych jednostek monitorowali działania strategiczne, pod kątem wpływu epidemii COVID-19 na długookresowe plany gmin, w tym realizację przyjętych celów strategicznych. Na ogół w skontrolowanych jednostkach odnotowywano trudności spowodowane wystąpieniem epidemii COVID-19, np. w obszarach nauki, która realizowana była w formie zdalnej, ograniczenia imprez kulturalnych, czy w realizowaniu inicjatyw profilaktycznych w ramach Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Okoliczności te nie skutkowały jednak korektą przyjętych dokumentów strategicznych.

W gminach podjęto uchwały w sprawie Strategii ich rozwoju

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

W **Urzędzie Miasta Opola** przyjęto Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta na lata 2021–2025, w której wskazano, że ze względu na panującą od 2020 r. epidemię prognozy długoterminowe dotyczące struktury społecznej ulegną zmianie, co pociągnie za sobą konieczność zmian w dokumentach strategicznych państwa. Uznano, że sytuacja ta przełoży się na zmianę wartości wskaźników społecznych, które mają wpływ na wiele funkcjonujących instytucji życia społeczno-gospodarczego.

Prezydent wskazywał, że przy opracowywaniu ww. Strategii w oparciu o przeprowadzoną diagnozę w związku z epidemią COVID-19 do głównych problemów społecznych w zaliczono:

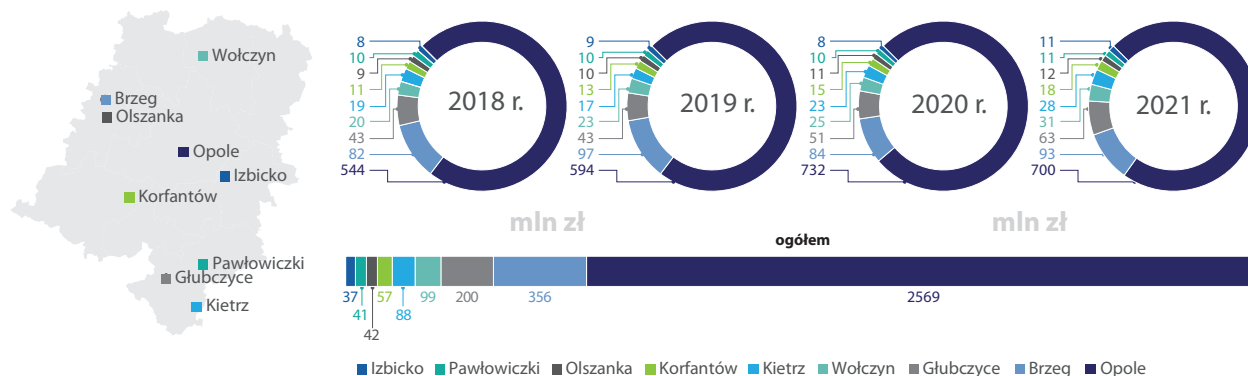
- niekorzystną sytuację demograficzną;
- pogłębienie istniejących problemów psychicznych związanych z COVID-19;
- mniejszy dostęp do profilaktyki zdrowotnej, badań i specjalistów ze względu na COVID-19;
- izolację seniorów;
- uzależnienia, w tym uzależnienia technologiczne wśród dzieci i młodzieży.

W gminach realizowano dochody własne

W dziewięciu jednostkach (odpowiednio w pięciu objętych kontrolą przez NIK oraz czterech skontrolowanych przez RIO w Opolu) zrealizowano w latach 2018–2021 łącznie 3,5 mld zł dochodów własnych, z czego największy udział stanowiły dochody własne miasta Opola (73,7%), a najmniejsze gminy Izbicko (2,4%).

Infografika nr 3

Wzrost dochodów w gminach objętych kontrolą w latach 2018–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

W latach 2020–2021 odnotowano wzrost dochodów własnych w stosunku do 2019 r.

Analiza zrealizowanych dochodów własnych wykazała, że dochody, które uzyskano w latach 2020–2021, w stosunku do roku 2019, wzrosły we wszystkich gminach, z wyjątkiem Brzegu. W gminie tej w latach 2020 i 2021 uzyskano mniejsze dochody odpowiednio o 13 mln zł (13,4%) i 4 mln zł (4,1%), na co istotny wpływ miały uzyskane w 2019 r. zwiększone dochody własne z majątku gminy Brzeg, spowodowane sprzedażą gminnych nieruchomości na rzecz zarządzającego Wałbrzyską Specjalną Strefą Ekonomiczną. Ponadto w 2020 r., gmina Izbicko w stosunku do 2019 r. uzyskała dochody własne mniejsze o 5,6%. W obu tych przypadkach pomniejszone wpływy z tytułu dochodów własnych w roku 2020 r., pozostawały bez istotnego znaczenia dla zapewnienia prawidłowej realizacji wybranych zadań własnych tych gmin, w szczególności w warunkach epidemii COVID-19.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W porównaniu do roku 2020, jedynie dochody miasta Opole w 2021 r. uległy zmniejszeniu (z kwoty 731,6 mln zł do 699,7 mln zł), na co najistotniejszy wpływ miało ograniczenie dochodów majątkowych.

W pozostałych gminach objętych kontrolą dochody własne, w stosunku do 2019 r. wzrosły o: 23,2% (w 2020 r.) i 17,8% (w 2021 r.) w Opolu, w Głubczycach o 18,1% (2020 r.), 45,2% (2021 r.), Wołczynie – 10,9% (2020 r.), 34,5% (2021 r.), Kietrze – 37,7% (2020 r.), 70% (2021 r.), Korfantowie – 12,4% (2020 r.), 39,5% (2021 r.), Olszance – 2,9% (2020 r.), 15,5% (2021 r.), Pawłowiczkach – 5,1% (2020 r.), 14,3% (2021 r.) oraz Izbicku o 27,3% w 2021 r.

Tabela nr 2

Kwota dochodów własnych w gminach objętych kontrolą w latach 2018–2021

| Dochody własne gmin: | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | ogółem |
|----------------------|----------|------|-------|-------|---------|
| | w mln zł | | | | |
| Brzeg | 81,6 | 97 | 84 | 93 | 355,6 |
| Głubczyce | 43,2 | 43,1 | 50,9 | 62,6 | 199,8 |
| Izbicko | 8,4 | 8,8 | 8,3 | 11,2 | 36,7 |
| Kietrz | 19,3 | 16,7 | 23 | 28,4 | 87,4 |
| Korfantów | 11,2 | 12,9 | 14,5 | 18 | 56,6 |
| Olszanka | 9,4 | 10,3 | 10,6 | 11,9 | 42,2 |
| Opole | 543,6 | 594 | 731,6 | 699,7 | 2 568,9 |
| Pawłowiczki | 9,7 | 9,8 | 10,3 | 11,2 | 41 |
| Wołczyn | 8,4 | 8,8 | 8,3 | 11,2 | 36 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Analiza wykonania budżetów poszczególnych gmin w roku 2020 r. wykazała, że największym źródłem dochodów własnych w ośmiu z dziewięciu objętych kontrolą gminach⁵⁰, były wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (z wyjątkiem Korfantowa, gdzie największy udział stanowiły dochody uzyskiwane z innych źródeł). Kolejnym co do wielkości źródłem dochodów własnych w ośmiu gminach były wpływy z tytułu podatku od nieruchomości (z wyjątkiem Pawłowiczek, w których drugim co do wielkości źródłem dochodów własnych był podatek rolny).

Przykłady

Największy udział w dochodach własnych odpowiednio w:

Brzegu, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) od 37,8% w 2019 r. do 41,5% w 2018 r. Wpływy te w 2019 r. i 2021 r. wzrosły odpowiednio o 8,4% (z 33 852,7 tys. zł w 2018 r. do 36 696,1 tys. zł w 2019 r.) oraz o 10,7% (z 34 837,2 tys. zł w 2020 r. do 38 571,5 tys. zł w 2021 r.). Wpływy z podatku od nieruchomości, stanowiły od 21,3% w 2019 r. do 26,1% w 2020 r.

Izbicku – PIT od 32,3% w 2021 r. do 41,8% w 2020 r., które systematycznie wzrastały w kolejnych latach okresu objętego kontrolą, tj. o 8,6% w 2019 r. (z 3084,5 tys. zł w 2018 r. do 3351,2 tys. zł w 2019 r.), o 4,2% w 2020 r. (do 3494,9 tys. zł) oraz o 3,8% w 2021 r. (do 3627,9 tys. zł). Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości stanowiły od 29,9% w 2021 r. do 35,3% w 2020 r. dochodów własnych i systematycznie wzrastały, tj. o 8% w 2019 r. (z 2613,1 tys. zł w 2018 r. do 2823,9 tys. zł w 2019 r.), o 4,5% w 2020 r. (do 2951 tys. zł), o 13,7% w 2021 r. (do 3356,4 tys. zł).

⁵⁰ W tym czterech, w których dane pozyskane zostały w ramach kontroli prowadzonej przez RIO w Opolu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Olszance – PIT od 30,1% w 2021 r. do 33,6% w 2019 r., oraz z podatku od nieruchomości od 31,0% w 2021 r. do 33,7% w 2018 r. W okresie objętym kontrolą wpływy z tych podatków systematycznie wzrastały. W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych w największym stopniu (o 14,2%) w 2019 r. (z 3045,6 tys. zł w 2018 r. do 3478,3 tys. zł), a w kolejnych latach odpowiednio o 0,5% (do 3495,6 tys. zł w 2020 r.) oraz o 2,2%, (do 3572,9 tys. zł w 2021 r.). Wzrost wpływów z podatku od nieruchomości wynosił od 1,6% do 7,8% (z 3196,2 tys. zł w 2018 r. do 3247,4 tys. zł w 2019 r. oraz z 3413,1 tys. zł w 2020 r. do 3680,9 tys. zł).

Opolu – PIT od 31,5% w 2020 r. do 39,8% w 2019 r., które wzrastały w kolejnych latach okresu objętego kontrolą z wyjątkiem roku 2021, tj. o 8,6% w 2019 r. (z 217 700 tys. zł w 2018 r. do 236 400 tys. zł w 2019 r.), spadek o 2,8% w 2020 r. (do 230 300 tys. zł) oraz wzrost o 11,2% w 2021 r. (do 256 000 tys. zł). Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości stanowiły od 21% w latach 2019 i 2020 do 24,4% w 2021 r. dochodów własnych i systematycznie wzrastały, tj. o 3% w 2019 r. (z 121 400 tys. zł w 2018 r. do 125 100 tys. zł w 2019 r.), o 22,6% w 2020 r. (do 153 400 tys. zł), o 11,4% w 2021 r. (do 170 900 tys. zł).

Wołczynie – PIT od 11,9% w 2020 r. do 12,7% w 2018 r., udziały te w kolejnych latach okresu objętego kontrolą wzrastały, tj. o 10,5% w 2019 r. (z 6885,3 tys. zł w 2018 r. do 7689,3 tys. zł w 2019 r.); o 1,3% w 2020 r. (do 7 787,7 tys. zł) oraz o 9,8% w 2021 r. (do 8636,5 tys. zł). Wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły od 8,9% w 2021 r. do 10,3% w 2018 r. dochodów własnych i systematycznie wzrastały, tj. o 7,6% w 2019 r. (z 5543 tys. zł w 2018 r. do 5998,4 tys. zł w 2019 r.; o 0,6% w 2020 r. (do 6036 tys. zł); o 3% w 2021 r. (do 6221,2 tys. zł).

W gminach, w których prowadzono kontrolę odnotowano w latach 2020–2021 ubytki w łącznej kwocie 39,4 mln zł

W informacjach o skutkach finansowych poniesionych przez gminy, w których prowadzona była kontrola, za lata 2020–2021, w związku z COVID-19, wykazane zostały ubytki w dochodach na łączną kwotę 39,4 mln zł (odpowiednio w 2020 r. 31,9 mln zł oraz w 2021 r. 7,5 mln zł).

W 2020 r. w tych jednostkach ubytki dochodów własnych wyniosły według rodzajów zwolnień odpowiednio: 1,7 mln zł – rozłożenia na raty, odroczenia terminów płatności, 3,1 mln zł – umorzenia, niedochodzenie należności, 158,1 tys. zł – obniżenie stawek opłat i podatków oraz 26,9 mln zł – zwolnienia. W 2021 r. ubytki te wyniosły odpowiednio: 559,1 tys. zł – rozłożenia na raty, odroczenia terminów płatności, 1,5 mln zł – umorzenia, niedochodzenie należności, 41,6 tys. zł – obniżenie stawek opłat i podatków oraz 5,4 mln zł – zwolnienia.

We wszystkich gminach województwa opolskiego odnotowano w latach 2020–2021 ubytki w łącznej kwocie 53 900 tys. zł

W informacjach o skutkach finansowych poniesionych przez **wszystkie jst w województwie opolskim**, w związku z COVID-19, w 2020 r. jednostki te wykazały ubytki w dochodach na łączną kwotę 42,5 mln zł, tj. z tytułu: zwolnień 30 mln zł (70% ogółu ubytków), umorzeń i niedochodzenia należności 6,6 mln zł (15%), rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności 4,6 mln zł (10%) oraz obniżenia stawek opłat i podatków 1,3 mln zł (3%).

Analogicznie za 2021 r. wykazano ubytki na łączną kwotę 11,4 mln zł. I tak z tytułu: zwolnień 6,6 mln zł (58%), umorzeń i niedochodzenia należności 3,2 mln zł (28%), rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności 1,3 mln zł (11%) oraz obniżenia stawek opłat i podatków 290,6 tys. zł (2%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W podziale na rodzaj dochodów jst, największy ubytek dochodów w wyniku zastosowania ww. ulg, odroczeń, umorzeń i rozłożeń na raty w 2020 r. odnotowano w stosunku do: pozostałych wpływów – 22,8 mln zł (53% ogółu), wpływów z podatku od nieruchomości – 7,3 mln zł (17%) oraz wpływów z tytułu opłat lokalnych – 3,6 mln zł (8%). W 2021 r., natomiast w stosunku do: pozostałych wpływów – 5,2 mln zł (46%), wpływów z tytułu podatku od nieruchomości – 4 mln zł (35%) oraz wpływów z najmu i dzierżawy – 1,4 mln zł (12%).

Sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19 oraz zmiany w strukturze dochodów i wydatków realizowane przez jednostki objęte kontrolą w latach 2020–2021, nie wpłynęły w sposób istotny na realizowane i planowane zadania własne gmin, w szczególności zadania inwestycyjne.

W gminach
zapewniono
realizację zadań
własnych

Przykłady

Urząd Gminy w Izbicku – sytuacja epidemiczna związana z COVID-19, nie miała wpływu na strukturę dochodów gminy w wyżej wymienionym okresie. Nie wpłynęła ona na płynność finansową gminy, nie uległy istotnej zmianie planowane przychody i rozchody, jak też nie zaistniały okoliczności uzasadniające wprowadzenie zmian zakresów i terminów realizacji zadań inwestycyjnych.

Urząd Gminy Olszanka – sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19 nie wpłynęła znacząco na wykonanie budżetu w 2021 r. Dochody zostały wykonane na poziomie 106,5% planu, natomiast wydatki zostały zrealizowane na poziomie 97% planu.

Na wysoki poziom wykonania dochodów wpłynęła otrzymana nagroda w konkursie „Rosnąca Odporność”, w którym Gmina Olszanka zajęła pierwsze miejsce (kwota 1 000 000 zł) oraz uzupełnienie subwencji ogólnej (kwota 529 022 zł). Dodatkowo Gmina Olszanka otrzymała środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 500 000 zł, co pozwoliło na

Urząd Miejski w Wołczynie – sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19 nie wpłynęła na wykonanie Budżetu Gminy Wołczyn za 2021 r. W ramach sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-27S weryfikowano wykonanie dochodów w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Zabezpieczeniem płynności finansowej gminy były wolne środki z 2020 r., które wprowadzono do budżetu Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXI/310/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. Większość zaplanowanych zadań bieżących i inwestycyjnych wykonano zgodnie z planem. Plan dochodów za 2021 r. wykonano na poziomie 111%, a wydatków bieżących – 94,4%.

W objętych kontrolą jednostkach na bieżąco analizowano i monitorowano uwarunkowania zewnętrzne związane z COVID-19, na potrzeby wprowadzenia ewentualnych zmian uchwał budżetowych na 2020 r. oraz planowania budżetów na 2021 r.

Analizowano
i dokonywano zmian
planów finansowych
w związku z epidemią
COVID-19

W **Brzegu** w 2020 r. zwiększono dochody i wydatki bieżące łącznie o 353,1 tys. zł, a w 2021 r. zwiększono dochody bieżące i majątkowe odpowiednio o kwotę 1040,5 tys. zł oraz 2,7 mln zł, a wydatki o kwotę 3,7 mln zł.

W **Izbicku** jedyną istotną zmianę planu finansowego, związaną bezpośrednio ze skutkami epidemii, dokonano w związku ze zwiększeniem kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2020 r. o kwotę 27,5 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Olszance**, w 2020 r. zwiększono dochody bieżące łącznie o 135,3 tys. zł, a wydatki bieżące o 145,3 tys. zł, natomiast dochody majątkowe zwiększono o 500 tys. zł. W 2021 r. zwiększono dochody i wydatki bieżące o kwotę 147,8 tys. zł.

W **Opolu**, sytuacja epidemiologiczna związana z COVID-19, skutkowałą zmniejszeniem planowanych dochodów w 2020 r. łącznie o 24,7 mln zł. Zmniejszenia planu dochodów dokonano w n.w. źródłach: 1/ wpływy z usług – 7,2 mln zł, 2/ wpływy z PIT – 4,9 mln zł, 3/ wpływy z opłat – 2,7 mln zł, 4/ wpływy z podatku od nieruchomości – 2,5 mln zł, 5/ wpływy z CIT – 823 tys. zł, 6/ wpływy z podatku od środków transportowych – 654 tys. zł, 7/ pozostałe dochody – 81 tys. zł, 8/ wpływy ze sprzedaży nieruchomości 6 mln zł. Plan wydatków na 2020 r. zmniejszono o kwotę 18,6 mln zł, z czego największe pozycje dotyczyły: a/ oświaty i wychowania wraz z edukacyjną opieką wychowawczą – 5,7 mln zł, b/ transportu i łączności – 3,8 mln zł, c/ kultury fizycznej – 3,1 mln zł, d/ kultury i dziedzictwa narodowego – 2,4 mln zł, e/ administracji publicznej – 1,9 mln zł, f/ gospodarki i ochrony środowiska – 881 tys. zł. Poziom realizacji dochodów ogółem w 2020 r., w stosunku do 2019 r. wynosił 123,2%, a w 2021 r. w stosunku do 2020 r. – 95,6%

W **Wołczynie** dokonywano zmian planu finansowego w związku ze skutkami epidemii COVID-19. Dochody bieżące na 2020 r. zaplanowano w kwocie 61,5 mln zł. W ciągu roku suma korekt planu związanych z COVID-19 wyniosła 588 tys. zł. Korekt dokonano w kategorii dochodów bieżących, zmniejszając planowane wpływy z PIT o 519 tys. zł, a wpływy z CIT o 280 tys. zł. W kategorii wydatków bieżących zwiększono planowane wydatki na: bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową o 60 tys. zł, oświatę i wychowanie o 106 tys. zł oraz ochronę zdrowia o 23 tys. zł. W 2021 r. dochody bieżące zaplanowano w kwocie 59,2 mln zł. W ciągu roku suma korekt planu związanych z COVID-19 wyniosła 359 tys. zł. Korekt dokonano w kategorii wydatków bieżących, tj. zwiększono wydatki na ochronę zdrowia o 46,5 tys. zł oraz na pomoc społeczną o 23,6 tys. zł.

W gminach wprowadzono fakultatywne ulgi i zwolnienia

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego COVID-19 wprowadzano na podstawie uchwał organów stanowiących gmin fakultatywne ulgi i zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych, tj. korzystano z rozwiązań przewidzianych np. w art. 15jd, art. 15p ust. 1, art. 15q ust. 1 oraz art. 15qa ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Fakultatywne ulgi i zwolnienia zostały wprowadzone w trzech gminach, w których prowadzona była kontrola.

W **Brzegu** zwolnienia dotyczyły opłaty, o której mowa w art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵¹ należnej w 2021 r. za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Ponadto przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą uzyskali możliwość wydłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości płatnych w okresie kwiecień-czerwiec 2020 r., a przedsiębiorcy ponoszący

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 165.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu epidemii – zwolnienia z takiego podatku. I tak w 2020 r. 52 przedsiębiorców zostało zwolnionych z podatku na łączną kwotę 106 229,93 zł, a w 2021 r., 16 – na kwotę 70 251 zł.

Dodatkowo na podstawie Zarządzenia Burmistrza w sprawie sposobu ustalania stawek czynszu w okresie obowiązywania stanu epidemii stosowane były indywidualne stawki czynszu w wysokości 1 zł + VAT, za najem i dzierżawę nieruchomości gminy Brzeg. W wyniku wprowadzenia tej ulgi wpływy z tytułu czynszu były niższe o 30 tys. zł.

Rada Miejska w Brzegu wprowadziła czasowe obniżenie wysokości stawek opłat za zajęcie 1 m² pasa drogowego dróg gminnych, na potrzeby usytuowania sezonowych ogródków gastronomicznych, w związku z wprowadzonymi ograniczeniami sanitarnymi w działalności gastronomicznej.

W **Opolu** Rada Miejska podjęła uchwały w sprawie:

- zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali użytkowych wchodzących w skład lokalowego zasobu miasta Opola – Miejski Zarząd Lokali Komunalnych w Opolu na podstawie zgody Prezydenta dokonywał zwolnień z ponoszenia opłat czynszowych; w okresie od marca 2020 r. do maja 2021 r., z ulgi skorzystało 23 najemców na łączną kwotę 630,7 tys. zł;
- określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania ulgi w spłacie i odstąpienia od dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadającym miastu Opole i jego jednostkom organizacyjnym – w oparciu o zarządzenie Prezydenta miasta oraz postanowienia ww. uchwały, w 2020 r. umorzono 11 użytkownikom zasobu komunalnego należności na łączną kwotę 32 854,23 zł, a w 2021 r., 22 użytkownikom na kwotę 77 173,99 zł;
- zwolnienia z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w 2021 r.

W **Wołczynie** podjęto uchwały w sprawach zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości. Wprowadzono ulgę w opłacie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu sprzedaży. Łączna kwota udzielonych ulg: w podatku od nieruchomości wyniosła 55,8 tys. zł w 2020 r. oraz 3,6 tys. zł w 2021 r., a z tytułu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2021 r. – 18,7 tys. zł.

4.2. Działania gmin w celu ograniczenia negatywnych skutków pandemii w ramach realizacji zadań własnych

Od marca 2020 r. kierownicy jednostek objętych kontrolą oraz kierownicy jednostek organizacyjnych gmin, rzetelnie podejmowali działania zmierzające do ustalenia potrzeb mieszkańców, wynikających z dostępu do świadczeń pomocy społecznej w czasie trwającej epidemii.

W gminach oraz ich jednostkach organizacyjnych skutecznie monitorowano i udzielano pomocy osobom potrzebującym

Przykłady

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Brzegu**, pracownicy socjalni byli w stałym kontakcie telefonicznym z podopiecznymi, a w razie potrzeby – mimo ograniczeń związanych z obostrzeniami wynikającymi z epidemii COVID-19 – z zachowaniem rygorów sanitarnych kontaktowali się z nimi osobiście i podejmowali działania adekwatne do zgłaszanych potrzeb.

Pracownicy **Ośrodka Pomocy Społecznej w Izbicku** pełnili dyżury telefoniczne, co umożliwiało mieszkańcom zgłaszanie potrzeb. W OPS nie wprowadzono pracy zdalnej, a pracownicy byli dostępni dla swoich podopiecznych. Jednostka ta realizowała działania polegające m.in. na dostarczaniu żywności, informowaniu o szczepieniach, rozpoznawaniu potrzeb transportu do punktów szczepień oraz przekazywaniu pakietów środków ochrony indywidualnej.

W **Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Olszance**, pracownicy socjalni, w oparciu o bazę teled adresową klientów ośrodka oraz sygnałów napływających od sołtysów i radnych, kontaktowali się telefonicznie z podopiecznymi/osobami starszymi, schorowanymi i odizolowanymi celem rozeznania ich potrzeb bytowych.

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu przekazywał za pośrednictwem mediów oraz swojej strony internetowej informacje dla mieszkańców dotyczącą możliwości kontaktu i udzielenia pomocy dla osób samotnych, seniorów, osób z niepełnosprawnościami i bezdomnych. Pracownicy MOPR zorganizowali telefoniczną pomoc prawną i psychologiczną dla potrzebujących. Dla osób przebywających w kwarantannie uruchomiono całodobową infolinię oraz aplikację *Kwarantanna domowa*, za pośrednictwem której można było zgłaszać pracownikom MOPR najpilniejsze potrzeby. Większość zgłoszeń dotyczyła pomocy w dokonaniu zakupu artykułów spożywczych i leków oraz kontaktu z pracownikiem socjalnym lub psychologiem. Udzielono wsparcia 117 osobom, które w trakcie kwarantanny domowej nie były w stanie zapewnić sobie we własnym zakresie podstawowych potrzeb. Dla osób, które nie potrafiły korzystać z zamówień przez Internet lub nie posiadały do niego dostępu, umożliwiono składanie zamówień za pośrednictwem pracowników Centrum Informacyjno-Edukacyjnego „Senior w Opolu” oraz czterech Domów Dniowego Pobytu.

W gminach zapewniono odpowiedni nadzór i wsparcie szkołom oraz placówkom oświatowym

Gminy pełniły skuteczny nadzór nad realizacją zadań oświatowych, w szczególności poprzez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki oraz wyposażenia szkół w pomoce dydaktyczne i niezbędny sprzęt zapewniający kształcenie na odległość.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Brzegu** w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa uczniom uczęszczającym do klas I–III szkół oraz dzieciom przedszkolnym w terminie od 25–29 maja 2020 r. Gmina Brzeg przeprowadziła z własnej inicjatywy badania przesiewowe na obecność przeciwciał IgM i IgM metodą Elisa – na grupie 100 osób pracujących z dziećmi. W rezultacie uczniowie i dzieci mogły bezpiecznie wrócić do jednostek oświatowych już od 1 czerwca 2020 r. (z wyjątkiem PP 7).

W **gminie Izbicko**, Biuro Obsługi Oświaty Samorządowej pozostawało w stałym kontakcie z dyrektorami, a nadzór nad działalnością placówek przebiegał na dotychczasowych zasadach. Każda ze szkół posiadała niezbędne rozpoznanie wśród uczniów oraz zapewniła bezpieczne i higieniczne warunki nauki i pracy, a dyrektorzy przyjęli i wprowadzili do stosowania regulaminy pracy zdalnej. Szkoły z terenu gminy zapewniały niezbędny sprzęt i wyposażenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uczniom, którzy wymagali takiego wsparcia. W roku szkolnym 2020/2021 wypożyczono uczniom łącznie 52 komputery przenośne i sześć tabletów, a w 2021/2022 odpowiednio 40 komputerów i 23 tablety.

W **gminie Olszanka**, analizę potrzeb uczniów, co do wsparcia szkół przeprowadzili – w okresie marzec–kwiecień oraz we wrześniu 2020 r. – dyrektorzy szkół. W tym celu prowadzono rozmowy indywidualne z uczniami i ich rodzicami w nauczycielami, jak też przeprowadzono ankietę wśród uczniów dotyczącą dysponowania sprzętem oraz oprogramowaniem umożliwiającym uczestnictwo w zajęciach prowadzonych w formie zdalnej.

W **Urzędzie Miasta Opola**, Wydział Oświaty informował, że szkoły z terenu miasta zapewniały niezbędny sprzęt i wyposażenie uczniom, którzy wymagali takiego wsparcia. W ramach realizacji programów zewnętrznych dyrektorzy szkół oraz miasto pozyskiwali sprzęt elektroniczny zapewniający naukę zdalną. Na podstawie danych przekazanych w trakcie kontroli ustalono, że stan wyposażenia szkół w sprzęt elektroniczny prezentował się następująco, w szkołach podstawowych pozyskano: 246 komputerów przenośnych, 45 komputerów stacjonarnych, 820 tabletów, 10 tabletów graficznych oraz jeden wizualizer. W szkołach ponadpodstawowych pozyskano: 1421 komputerów przenośnych, 135 komputerów stacjonarnych, 76 tabletów, 67 tabletów graficznych oraz 16 wizualizerów.

Kierownicy kontrolowanych jednostek, adekwatnie do swoich uprawnień nadzorowali wprowadzenie bezpiecznych i higienicznych warunków podróży w transporcie publicznym.

Zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki podróżowania

W **Brzegu** na bieżąco monitorowano sytuację epidemiologiczną i podejmowano niezbędne działania zgodnie z zaleceniami służb, a przewoźnik dostosowywał się do wymogów wynikających z wprowadzonych obostrzeń w związku z epidemią. Wytyczne dotyczyły w szczególności odkażania i dezynfekcji oraz ograniczenia liczby pasażerów w pojazdach, zgodnie z zaleceniami wprowadzonymi na szczeblu centralnym.

Miasto Opole nadzorowało sposób realizacji wytycznych rządowych dotyczących bezpiecznych i higienicznych warunków podróży w komunikacji miejskiej, poprzez przeprowadzanie niezapowiedzianych kontroli w autobusach kursujących na losowo wybieranych liniach komunikacyjnych. Z informacji przekazywanych przez Zastępcę Komendanta Straży Miejskiej w Opolu, w 2020 r., Straż Miejska przeprowadziła 76 kontroli w autobusach oraz 200 kontroli na przystankach. W wyniku tych działań pouczone dziewięć osób, a cztery zostały ukarane mandatami. W 2021 r. skontrolowano 27 autobusów oraz 23 przystanki autobusowe. Z informacji przekazanej przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Miejskiego Policji w Opolu, funkcjonariusze Policji przeprowadzili w 2020 r. – 17,7 tys. kontroli środków komunikacji miejskiej i przystanków autobusowych MZK sp. z o.o. w Opolu, a w 2021 r. odpowiednio 11 tys. takich kontroli.

Na podstawie danych przekazanych przez Wydział Transportu i Zarządzania Ruchem, wpływy ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej kształtowały się w następujący sposób: w 2019 r. – 18,2 mln zł, 2020 r. – 10,7 mln zł (spadek o 41%), 2021 r. – 12,9 mln zł (spadek o 29%), za I połowę 2022 r. – 8,9 mln zł (spadek do takiego samego okresu 2019 r. o 4%).

W okresie epidemii uzyskiwano niższe wpływy ze sprzedaży biletów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pozostałych **trzech gminach**⁵² objętych kontrolą, monitorowano działania operatorów świadczących usługi transportu zbiorowego. Operatorzy funkcjonujący w tych gminach zgodnie z rządowymi wytycznymi oraz zaleceniami epidemiologicznymi zapewniali bezpieczne korzystanie ze środków transportu zbiorowego, m.in. poprzez ograniczenie liczby przewożonych osób. W pojazdach służących do przewozu dzieci i młodzieży szkolnej zapewniono niezbędne wyposażenie takie jak: przegrody, ozonatory powietrza, płyny do dezynfekcji rąk, maseczki oraz rękawiczki jednorazowe.

Zapewniono
nieprzerwaną
obsługę klientów

Od marca 2020 r. zapewniono nieprzerwaną obsługę klientów we wszystkich pięciu objętych kontrolą jednostkach. Jedynie w Olszance Wójt podejmowała decyzje o ograniczeniu wykonywania przez urząd zadań wyłącznie do niezbędnych dla zapewnienia pomocy obywatelom.

Z ustaleń kontroli wynikało, że w niektórych urządach funkcjonował elektroniczny obieg spraw lub system elektronicznego zarządzania dokumentacją, ale pełnił on jedynie funkcję uzupełniającą do tradycyjnej formy obiegu dokumentów. W organizacji pracy urzędów, kierownicy tych jednostek rzetelnie uwzględniali ograniczenia wynikające ze stanu epidemii COVID-19, poprzez wprowadzenie mechanizmów pracy zdalnej i hybrydowej, przy jednoczesnym zapewnieniu nieprzerwanego dostępu obywateli do usług publicznych.

Na podstawie prowadzonych w kontrolowanych jednostkach ewidencji korespondencji, w tym korespondencji elektronicznej oraz rejestrów spraw, decyzji, czy też postanowień (np. dotyczących: wydawania dowodów osobistych, rejestru działalności gospodarczej, rejestru urodzeń i zgonów, wydawania decyzji o charakterze podatkowym i innych), ustalono przybliżoną ogólną liczbę spraw załatwianych w latach 2019–2021.

Odnotowano
istotny wzrost
korespondencji
elektronicznej

Analiza danych wykazała, że w 2020 r. liczba załatwianych spraw w urzędach uległa nieznacznemu zmniejszeniu w Izbicku (o 15%), Olszance (o 11%), Opolu (o 17%), natomiast dość istotny spadek odnotowano w Brzegu o 44% i Wołczynie (o 36%). Jednocześnie wyniki kontroli wskazują na wzrost liczby spraw załatwianych przy pomocy komunikacji elektronicznej. Na podstawie rejestru poczty przychodzącej na platformie ePUAP, ustalono, że w Brzegu korespondencja elektroniczna w 2020 r. zwiększyła się w stosunku do 2019 r. o 93%, w Izbicku (o 31%), Olszance (o 28%), a Opolu (aż o 106%).

Przykłady

W latach 2019–2021, największy spadek liczby świadczonych usług publicznych odnotowano w:

Brzeg – wpisy do ewidencji działalności gospodarczej 1935 usługi w 2019 r.; 1314 – 2020 r. (spadek o 32%); 1125 – 2021 r. (14%); świadczenia rodzinne 2062 – 2019 r.; 1795 – 2020 r. (13%); świadczenia wychowawcze 4500 – 2019 r.; 661 – 2020 r. (85%); ewidencja ludności/sprawy meldunkowe 2624 – 2019 r.; 1945 – 2020 r. (26%); wydanie dowodów osobistych 3152 – 2019 r.; 2176 – 2020 r. (31%).

⁵² Gminy: Izbicko, Olszanka i Wołczyn.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Olszanka – ewidencja działalności gospodarczej 106 usług w 2019 r.; 96 – 2020 r. (spadek o 9%), 81 – 2021 r. (16%); świadczenia rodzinne 238 – 2019 r.; 197 – 2020 r. (17%), świadczenia wychowawcze 550 – 2019 r.; 526 – 2020 r. (4%); ewidencję ludności/sprawy meldunkowe 610 – 2019 r.; 580 – 2020 r. (5%).

Opole – rejestracji działalności gospodarczej: 857 spraw w 2019 r., 421 – 2020 r. (spadek o 51%), 307 – 2021 r. (65%); decyzji w sprawach meldunkowych: 208 w 2019 r., 195 – 2020 r., 230 – 2021 r.; wydawania dowodów osobistych: 11 337 w 2019 r., 7659 – 2020 r. (32%), 9895 – 2021 r. (13%); rejestracji aktów małżeństw: 558 w 2019 r., 454 – 2020 r. (18%), 547 – 2021 r.; rejestracji urodzeń: 3356 w 2019 r., 2 944 – 2020 r. (12%), 2962 – 2021 r. (11%); decyzji przyznających dodatek mieszkaniowy: 1265 – 2019 r., 1179 – 2020 r., 1245 – 2021 r., decyzji przyznających świadczenia rodzinne: 5144 – 2019 r., 4063 – 2020 r. (21%) oraz 4496 – 2021 r. (13%).

W latach 2020–2021 wszystkie objęte kontrolą gminy poniosły wydatki związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii COVID-19, w łącznej kwocie **140,9 mln zł**, w tym 36 mln zł wydatkowano na zadania finansowane z RFIL. I tak Brzeg wydatkował kwotę 1,8 mln zł, w tym z RFIL – 1,3 mln zł; Izbicko 1,6 mln zł (500,5 tys. zł), Olszanka 840,7 tys. zł (500 tys. zł), Opole 133,6 mln zł (31,5 mln zł) oraz Wołczyn 3,1 mln zł (2,1 mln zł).

Wszystkie jst w województwie opolskim poniosły w latach 2020–2021 wydatki na przeciwdziałanie COVID-19 w łącznej kwocie **427,6 mln zł** (243,3 mln zł – wydatki bieżące, 184,3 mln zł – wydatki majątkowe).

Od marca 2020 r. wszystkie gminy skutecznie ubiegały się o środki zewnętrzne na przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii COVID-19, w tym w szczególności pochodzące z Funduszu. Kontrolą objęto wydatki majątkowe realizowane z RFIL oraz wydatki realizowane w ramach programu *Laboratoria Przyszłości* i projektów grantowych *Zdalna Szkoła* i *Zdalna Szkoła+*. Na ich realizację skontrolowane gminy wydatkowały odpowiednio: RFIL – 36 mln zł (26%), *Laboratoria przyszłości* – 1,1 mln zł (0,8% ogółu poniesionych wydatków) oraz *Zdalna Szkoła* i *Zdalna Szkoła+* – 763,7 tys. zł (0,5%).

Środki pozyskane przez gminy z Funduszu w ramach RFIL, miały charakter bezzwrotnego wsparcia, które zgodnie z założeniami powinno być wykorzystane „na bliskie ludziom” inwestycje, m.in. budowę żłobków, przedszkoli czy dróg. Ze środków RFIL gminy realizowały zadania inwestycyjne, a Miasto Opole dokonało wydatków majątkowych.

Przykłady

Brzeg – Przebudowa ulicy Jana Pawła II w Brzegu.

Izbicko – Przebudowa części budynku szkoły podstawowej w Izbicku z przeznaczeniem na przedszkole.

Olszanka – Remont i przebudowa dróg gminnych i wewnętrznych na terenie gminy Olszanka.

Opole – 1/ Objęcie udziałów w Parku Naukowo-Technologicznym sp. z o.o. w Opolu na realizację zadania: *Budowa budynku administracji publicznej „Centrum Usług Publicznych” zadanie nr 1 w Opolu, przy ul. Plebiscytowej,*

W gminach wydatkowano łącznie 140,9 mln zł na przeciwdziałanie COVID-19

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2/ Wsparcie finansowe dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na przebudowę polderu „Żelazna” jako zabezpieczenie przeciwpowodziowe Miasta Opola.

Wołczyn – 1/ Przebudowa drogi z poprawą bezpieczeństwa w rejonie osiedla mieszkaniowego w Brzezinkach (dofinansowanie), 2/ Przebudowa ul. Kasztanowej w Szymonkowie, 3/ Termomodernizacja budynku OPS w Wołczynie, 4/ Rozbudowa budynku OSP w Wołczynie, 5/ Przebudowa drogi w Wierzbicy Górnej.

W przypadku wszystkich objętych kontrolą zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków RFIL (co najmniej dwa zadania inwestycyjne realizowane przez gminy z tych środków) ustalono, że zgodnie z uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie *wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego* wydatki dotyczyły zadań inwestycyjnych, terminy ich zapłaty nie były wcześniejsze niż daty otrzymania środków z RFIL, a kontrolowane jednostki wyodrębniły ewidencje księgowe na potrzeby ewidencjonowania środków RFIL. Każdorazowo sporządzano i przekazywano do Wojewody Opolskiego wymagane sprawozdania z wykorzystania ww. środków.

Wszystkie gminy wydatkowały środki finansowe uzyskane w ramach programu *Laboratoria Przyszłości* finansowanego z Funduszu na podstawie uchwały Nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – *Laboratoria przyszłości*. Celem inicjatywy było wsparcie szkół podstawowych w budowaniu wśród uczniów kompetencji przyszłości (nauka, technologia, inżynieria, sztuka oraz matematyka). Z założeń programu wynikało, że wsparcie będzie przekazane w całości z góry, bez konieczności wniesienia wkładu własnego. Ustalono, że organy prowadzące składały wnioski o wsparcie dla każdej ze szkół z osobna, natomiast wsparcie finansowe było przyznawane na podstawie algorytmu uwzględniającego liczebność uczniów w danej placówce.

Zgodnie z założeniami ww. uchwały, jednostki objęte kontrolą wydatkowały do końca 2021 r. ponad 60% środków otrzymanych w ramach wsparcia. W przypadku niewykorzystania całej puli przyznanych środków szkoły zwracały je na rachunki bankowe gmin. Zgodnie z § 2 ust. 4 ww. uchwały organy prowadzące szkoły były zobowiązane do wydatkowania otrzymanego wsparcia do 31 sierpnia 2022 r. W ramach realizacji programu *Laboratoria przyszłości*, zakupiono sprzęt i wyposażenie, który obejmował m.in.: roboty edukacyjne, sprzęt komputerowy, drukarki 3D, okulary VR, aparaty fotograficzne, sprzęt do wirtualnych laboratoriów i inne.

Wszystkie objęte kontrolą gminy, na podstawie złożonych wniosków i zawartych umów zrealizowały dwa projekty grantowe *Zdalna szkoła* i *Zdalna szkoła+*, w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020. Celem tego konkursu było zapewnienie uczniom z rodzin wielodzietnych oraz nauczycielom sprzętu niezbędnego do kontynuowania nauki w formie zdalnej. Wszystkie objęte kontrolą gminy prawidłowo sporządziły sprawozdania z realizacji konkursu, które zostały zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skontrolowane jednostki w ramach realizacji projektów grantowych zakupiły odpowiednio: łącznie **279 szt.** komputerów przenośnych oraz **263** tabletów.

Objęte kontrolą jednostki, w trakcie epidemii COVID-19, podejmowały działania wpisujące się w szczególne formy pomocy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, polegające m.in. na informowaniu społeczności lokalnej o możliwości dowozu do punktów szczepień, przekazywaniu informacji o szczepieniach oraz rodzajach i możliwościach uzyskania pomocy w związku z wystąpieniem epidemii.

W przypadku gminy **Izbicko** działania te nie zostały w sposób kompleksowy ujęte w wymaganej formie wykazu. W myśl art. 21b ust. 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wójt (...) określa szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Wójt (...) sporządza wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności oraz informuje, w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w tłumaczeniu na język migowy, mieszkańców o warunkach korzystania z pomocy. W gminie nie sporządzono wymaganego wykazu, nie mniej jednak podejmowano działania polegające na informowaniu społeczności lokalnej o przewidzianych formach pomocy i wsparcia, m.in. o możliwości dowozu do punktów szczepień oraz przekazywaniu informacji o szczepieniach. W gminie funkcjonowała aplikacja mobilna i strona internetowa, na której umieszczano ostrzeżenia o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz sposobów reakcji. Brak powyższego wykazu nie wpłynął negatywnie na poziom poinformowania społeczności lokalnej o sposobach korzystania z pomocy.

W sprawie podejmowanych działań w ramach zarządzania kryzysowego w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego COVID-19, gminy informowały, że współpracowały m.in. z Wojewodą Opolskim, który z zasobów rezerw państwowych przekazywał im m.in. jednorazowe maseczki ochronne. Gminy koordynowały działania, monitorowały i komunikowały się też z Wojewódzkimi i Powiatowymi Centrami Zarządzania Kryzysowego.

Współpracowano
w zakresie
zarządzania
kryzysowego

Przykłady

W **Urzędzie Gminy Olszanka** wyznaczono jednostkę OSP z Przylesia do pomocy w dostarczaniu żywności dla osób potrzebujących przebywających w kwarantannie domowej (...). Monitorowanie sytuacji epidemiologicznej na terenie gminy odbywało się poprzez otrzymywane drogą elektroniczną informacji dotyczących liczby osób poddanych kwarantannie na terenie gminy otrzymywanych z Powiatowej Stacji Sanitarnej-Epidemiologicznej w Brzegu, za pośrednictwem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Koordynowanie działań i komunikacja zarówno na szczeblu Wojewody Opolskiego, Starosty Powiatu Brzeskiego, jak i na szczeblu gminnym, odbywała się w okresie wzmożonej epidemii w przeważającej części z wykorzystaniem wideokonferencji. W zależności od potrzeb zwoływano też doraźnie posiedzenia Zespołów Zarządzania Kryzysowego.

W **Urzędzie Miasta Opola** komunikacja na szczeblu lokalnym odbywała się m.in. poprzez uczestnictwo w spotkaniach organizowanych przez Wojewodę Opolskiego, Prezydenta Miasta Opola lub jego przedstawicieli (...) Uczestnicząco w wideokonferencjach Wojewody Opolskiego dotyczących zapobiega-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia i zwalczania wirusa SARS-CoV-2. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Opolu zgodnie z opracowanymi procedurami przekazywała szyfrowane pliki do Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego z danymi osób przebywających na kwarantannie bądź izolacji. Pliki te w zaszyfrowanej formie przekazywane były do ustalonych odbiorców: MOPR-u oraz Straży Miejskiej, którzy byli odpowiedzialni za zapewnienie bezpieczeństwa, kontrolę tych osób oraz udzielenie odpowiedniego wsparcia (w szczególności osobom starszym lub z niepełnosprawnościami).

Przeprowadzono analizę potrzeb i działań na rzecz żywienia gospodarczego po kryzysie

We wszystkich gminach przeprowadzono analizę potrzeb i działań na rzecz żywienia gospodarczego i społecznego po kryzysie wywołanym epidemią. Wśród głównych działań przewidziano działania na rzecz wzmocnienia opieki nad seniorami oraz młodzieżą szkolną, jak też wzmocnienia więzi społecznych (poprzez organizację przedsięwzięć o charakterze integracyjnym, kulturalnym oraz sportowym). W większości gmin nie odnotowano negatywnych skutków epidemii dla rozwoju gospodarczego. Wszystkie gminy utrzymały zaplanowany poziom inwestycji oraz nie rezygnowały w związku z epidemią z zadań inwestycyjnych.

Przykłady

W Urzędzie Miasta Opola w wyniku rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert, zawarto umowę na realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego pn. „Prowadzenie działań ograniczających zagrożenia i szkody dla zdrowia psychicznego i fizycznego w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2 w 2021 roku”. W ramach realizacji tego programu przeprowadzono 12 godzin interwencji, pomocy psychologicznej oraz 293 godziny sesji psychoterapeutycznych (stacjonarnie lub *on-line*) dla osób w kryzysie psychicznym oraz emocjonalnym, w związku z sytuacją epidemii SARS-CoV-2. W programie wzięło udział 40 beneficjentów. W ramach realizacji zadania wydatkowano 27 866,60 zł.

Prezydent wskazywał, że bieżąca działalność PUP w Opolu, w tym te działania, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na żywienie gospodarcze i społeczne miasta Opole, wynikają zawsze z bieżącej, systematycznie monitorowanej przez PUP w Opolu sytuacji na regionalnym rynku pracy oraz ogólnokrajowych tendencji i zjawisk, często zdarzeń losowych, niemożliwych do przewidzenia (np. epidemia COVID-19; wojna w Ukrainie) wpływających jednak bezpośrednio na działania planowane i podejmowane przez PUP w Opolu. PUP w Opolu nie przygotowywał odrębnej analizy potrzeb oraz zaplanowanych działań na rzecz żywienia gospodarczego i społecznego po kryzysie wywołanym epidemią COVID-19, gdyż działania te pośrednio ujęte zostały w planie działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu na lata 2021 i 2022. Dzięki ww. działaniom w okresie od 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. powstały 523 nowe podmioty gospodarcze założone przez bezrobotnych, zrefundowano przedsiębiorstwom koszty wyposażenia 133 nowych miejsc pracy oraz część kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne 511 pracowników. Ponadto Rada Miasta Opola podjęła uchwałę w sprawie zwolnienia z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w roku 2021, dzięki czemu miasto udzieliło wsparcia dla przedsiębiorców w kwocie 469,8 tys. zł.

W Urzędzie Miejskim w Brzegu w związku ze zgłaszanymi potrzebami dotyczącymi objęcia wzmoczoną opieką osób starszych, chorych i niepełnosprawnych, podjęto decyzję o utworzeniu w strukturach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brzegu, od dnia 1 marca 2020 r., stanowiska konsultanta ds. polityki senioralnej. Konsultant w ramach wykonywanych czynności koordynował udzielaną pomoc i wsparcie osobom potrzebującym.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Short summary

W tematyce kontroli I/22/003/LOP ustalono strukturę raportu Short Summary: (I – Wprowadzenie, II – Ocena wybranych działań podjętych w wyniku wystąpienia pandemii COVID-19 w Polsce, III – wnioski i rekomendacje, IV – Synteza wyników kontroli). Koordynator kontroli międzynarodowej MK SAO, w lutym 2023 r. wprowadził szablon Short Summary. W związku z powyższym dokument ten przygotowano zgodnie z oczekiwaniami koordynatora międzynarodowego.

“MUNICIPALITIES` OWN REVENUES FOR PROVIDING QUALITY SERVICES TO THE CITIZENS DURING PANDEMIC”

Short Summary SAO Poland

1. SUMMARY (to be filled by MK SAO)

2. Introduction (to be filled by MK SAO)

2.1. Municipalities own revenues – a problem without borders

- Role of municipalities
- Impact of pandemic

2.2. Rules and regulations for local self – government

Organization and competences of the local government

The territorial division of Poland is a three-tier one. The state is divided into provinces, districts and municipalities. As of 1 January 2023, there were 16 provinces, 314 districts and 2477 municipalities.

A municipality is the basic local government unit. According to the law citizens of municipalities constitute a local government community. A municipality performs public tasks on its own behalf. The Council of Ministers establishes municipalities and sets their boundaries by means of respective regulations. District is the second level of local government, covering several municipalities. At the provincial level, a regional community of local government is created in order to perform the tasks from the scope of the public administration.

Competences of local authorities

Municipalities exercise their activities in the following spheres: maintenance of roads, streets and squares, the water supply and sewage system, energy supply, collective communication, network maintenance of primary schools and secondary schools, creches and kindergartens, cultural institutions, social assistance, assurance of public order, organization of public works, territorial planning, etc.

The competences of the districts include: construction and maintenance of district roads, district safety, fire protection, the maintenance and construction of libraries, cultural centres and museums, secondary schools, special and clinic psycho-pedagogical, district hospitals, district labour offices, payment of unemployment benefits, supervision of construction, social welfare houses and family support centres, the issuing of driving licences, vehicle registration, consumer protection, cooperation with non-governmental organisations.

Responsibilities of the provinces are: construction and road maintenance, maintenance of provincial libraries, provincial and regional theatres and museums, higher vocational schools and teacher training centres, specialized hospitals, health promotion, the provincial labour offices, spatial management plans, social assistance in the region, etc.

Structure

Municipalities perform their tasks via:

1) The municipal council – decision making and legislative body of the municipality, elected in course of universal, direct, equal and secret general elections for a five-year term of office. The vote in the elections to the Councils shall be carried out in fixed and separate voting circuits created in the area of the municipality. Councillors are elected in constituencies directly out of the reported candidates. The municipal council supervises the activity of the head of the municipality, municipal organisational units and municipal auxiliary units. The municipal council also adopts the statute of the municipality, sets the remuneration of the head of the municipality, accepts activity reports, appoints and dismisses the municipal treasurer, accepts the municipal budget, examines the budget execution reports, adopts resolutions in the spheres of its competence.

2) The Head of municipality (mayor, town president) – executive body of the municipality, elected by universal suffrage, equal, direct, secret vote for the period of 5 years.

The main bodies of districts are:

1) The District Council – regulatory and controlling authority of the District. Councillors are elected in direct elections for the 5 years term, counting from the date of the election. In order to carry out the election the district is divided into constituencies (constituency is one municipality).

2) The District Board – the executive body of the District, implementing the decisions adopted by the Council. The District Board is the body of collegiate – it consists of 3-5 persons and is elected by the District Council in a secret ballot among the councillors or from the outside. The board comprises the head of a district, his/her deputy and other members.

3) The Head of a District – organizes the work of the district board, manages the current affairs of the district and represents the district towards third parties. The Head of a District is elected for the 5 years term by the Council.

In provinces, the main local bodies are:

1) The Province Council – legislative and inspection body of a province. The cadence of the province council lasts 5 years.

2) The Province Board – executive body of a province. Its tasks comprise especially the execution of the province council's resolutions, executing the province budget, managing the province property as well as coordination and control of the activity of the province administrative units. The board consisting of 5 persons is elected from among the councillors or from out-

side the council (except for the province marshal). The board comprises the province marshal as its chairperson, the deputy chairperson and other members.

3) The province marshal – chairperson of the Province Board, elected by the Province council for a period of 5 years.

Local authorities may establish:

- Budget units – public schools, kindergartens, housing enterprises, social welfare centers, social welfare homes, municipal sports and recreation centers, public transport managers and municipal guards.
- Budgetary establishments – performing activities in the area of: housing, roads, streets, bridges, squares and traffic organization, water supply, sewerage, municipal wastewater removal and treatment, cleanliness and order maintenance, landfills and disposal of municipal waste, supplies, local transport collective, marketplaces and market halls, communal greenery, physical culture and sports, including maintenance of recreational areas and sports facilities, cemeteries.
- Companies – similarly to self-government budgetary establishments, the activity in the public utility sphere may concern: housing management and business premises management, roads, streets, bridges, squares and traffic organization, water supply and water supply, sewage system, local public transport.
- Self-government cultural institutions and independent public health-care institutions.

Budget

There are 3 main types of revenue for local authorities: own revenue, targeted subsidies and general subsidies from the State budget. On average, own source revenue constitute a half of total revenue of local authority.

Own source revenue of municipalities includes: Tax revenue (property tax, farmer's tax, forestry tax, tax for a means of transport, Income tax from individuals, tax on civil law transactions); Proceeds from fees; Income obtained by the municipal budgetary entities; Income from the assets of the municipality; Gifts, legacies and donations to municipalities; Income from money fines; 5% of the income of the State budget (for the tasks of public administration).

Own source revenue of districts comprises: fees constituting district income; the income obtained by the district budget unit; income from the assets of the district; legacies and donations to the district; income from financial penalties and fines specified in separate regulations; interest revenue (on loans granted by the district, defaulted transferred receivables, funds collected in bank accounts); grants from the budgets of the other local government units.

Provinces' own source revenue: income derived by provincial budgetary entities and deposits from the provincial budget establishments; income from assets of the province; legacies, and donations to the State; income from financial penalties and fines; 5% of revenues for the State budget in connection with the implementation of government tasks and other

tasks by laws; interest revenue (on loans granted by the State; defaulted transferred receivables, funds collected in bank accounts); grants from the budgets of the other local government units; other earnings of the province on the basis of separate provisions.

Table No. 1

| | First level | Second level | Third level |
|----------------------------------|----------------|--------------|-------------|
| Type of territorial organization | Municipalities | Districts | Provinces |
| Number of units | 2477 | 314 | 16 |

Table No. 2

| Competences | First level | Supra-municipal tasks | Third level |
|---|-------------|-----------------------|-------------|
| Defining the voivodeship development strategy | | | X |
| Conducting the voivodeship development policy | | | X |
| Urban and rural planning | X | X | |
| Environmental and nature protection | X | X | |
| Local economic development | X | X | |
| Communal activities (<i>municipal roads, streets and bridges, water supply, sewage and wastewater treatment, local public transport, etc</i>) | X | X | |
| Culture | X | X | |
| Sport and recreation | X | X | |
| Social and kids protection | X | X | |
| Education | X | X | |
| Health care | X | X | |
| Protection and rescue of citizens and materially goals | X | X | |
| Fire protection | X | X | |
| Other | X | X | |
| Carrying out preparation and taking measures of protection and rescue of citizens and materially goals from military destruction, natural diseases and accidents and their consequences | X | X | |
| Fire protection performed by Territorial firefighting unites | X | X | |

2.3. Supreme audit institutions

Mandate of SAO for audit of municipalities (to be filled by the participants)

External audits of local government in Poland are conducted by:

- The Supreme Audit Office of Poland (NIK);
- 16 Regional Accounting Offices (RIOs);
- Governors of provinces.

NIK is the chief state audit body that audits the activity of local government units (municipalities, districts, provinces), municipal legal persons and other municipal organizational units with regard to legality, sound management and regularity. Governor of the province audits the execution of government administration tasks performed by the local government bodies (municipalities, districts, provinces) on the basis of legal acts or agreements, with regard to legality. RIOs supervise all local government units with regard to financial issues.

Local government units may appoint private auditors (certified accountants) to conduct financial, compliance or performance audits in accordance with the needs of the local authority, however such audit is not required by the Polish law and has no significant impact on the external audit system of local government.

The role of SAI

The mandate

The Supreme Audit Office of Poland has the mandate to carry out financial, compliance and performance audits in all types of local authorities. It may audit the activity of local government bodies, local government legal persons and other local government organizational units at all levels (municipality, district, province), including also municipal companies, as well as inter-municipal, district-municipal unions, as well as other local government legal persons (for instance Independent Public Complexes of Health Care Facilities, etc.).

The financial audit of local government units encompasses the annual examination of the state budget execution, including subsidies granted to the local government from the state budget. It is also possible to examine other aspects of the financial activity of particular local government units, provided that, according to the risk analysis, irregularities in this area are possible to occur. The financial audit regarding the state budget execution is conducted annually on a selected sample of local government units, in compliance with the requirements set in the audit methodology, i.e. concerning the criteria for the selection of audited entities. The municipal, districts and provinces financial statements are consolidated at national level and audited by the NIK.

The subject field of compliance audits regarding the local government may encompass all activity areas of local government units.

The performance audit is conducted on the basis of a risk analysis, in the course of which entities most prone to the risk are selected. At NIK such analysis is conducted both in the general (planned audits), as well as detailed (ad-hoc audits) aspect. The performance audit is based on decisions made by the legislator or on objectives he has designated and may be carried out throughout the public sector. Performance audit is an independent study of the efficiency and effectiveness of projects, programs and public institutions, carried out with regard to savings and aimed at improving them. Such audit may concern both one subject in several local government units (most often in case of planned audits), as well as in one unit (in case of ad-hoc audits).

After every audit, each audited entity receives an audit report (the post-audit statement). On the basis of these statements the summary reports are prepared (information on audit results) to be submitted to other authorities (the Sejm – lower house of the Polish parliament, government bodies, etc.). Recommendations can be proposed to municipalities, districts, ministries etc.

2.4. Scope of the common audit**2.5. Audit method**

- Main question and sub questions
- Organization of the audit
- Joint audit
- National audit

3. Shared conclusion and recommendations

- Main message
- Overall conclusions
- Overall recommendations

4. MAIN FINDINGS**4.1. Institutional and functional set-up of the CMS (crises management system) / is not mandatory for all SAIs****Summary_1 (from national audits):****1. Does the institutional and functional set-up of the CMS (crises management system) allow municipalities to take prompt and appropriate action during pandemic?**

- 1.1. Did the legal regulations for crises management included pandemic risk?
- 1.2. Is there adequate coordination and communication established at central and local level?
- 1.3. Did the municipalities implement the legal requirements for crisis management?

NIK, in agreement with the International Audit Coordinator, refrained from examining the effectiveness of the crisis management system in Poland. This system is well developed and operates on the basis of well-established legal provisions and comprehensive cooperation at all levels of administration.

Crisis management is the activity of public administration bodies, which is an element of national security management, which consists in: 1/ preventing crisis situations, 2/ preparing to take control over them by means of planned activities, 3/ reacting in the event of crisis situations, 4/ removing their effects and restoring resources and critical infrastructure. In the above The act specifies the obligation to take action in the event of threats, primarily by local governments, which carry out these activities with the help of a combined administration, cooperating with crisis management centers.

On March 8, 2020, the provision of art. 21b, under which the head of commune, the mayor and the president of the city were obliged to define specific forms of providing assistance to the local community in order to ensure the protection of the local community in the possibility of a crisis situation. The executive body of the commune had to draw up a list of these specific forms and inform the residents in a customary manner. This was to protect those most in need.

Tasks related to crisis management were performed by the heads of the units covered by the inspection with the help of organizational units of the office competent for crisis management. Crisis management teams were an auxiliary body of the commune head (mayor, president of the city) in ensuring the performance of crisis management tasks.

In all audited units, from March 2020, intensive actions were carried as part of crisis management. The managers of the units covered by the audit performed their tasks reliably, i.a. on managing monitoring, planning, reacting and removing the effects of threats in communes (Article 19(2) of the Act on Crisis Management).

In all municipalities, in connection with the COVID-19 epidemic, in order to ensure the protection of communities in a crisis situation, specific forms of providing such assistance have been defined and a list of specific forms of available assistance has been drawn up. Communes reliably informed residents about the ways and forms of assistance. Moreover, they distributed this aid by means of crisis management structures, e.g. deliveries and equipping residents and organizational units with personal protective equipment have been ensured. Based on the decisions of the Opolskie Voivode, organized points for reporting transport needs, provided vaccination coordinators, and implemented a government program to promote the National COVID-19 Vaccination Program.

4.2. Financing of municipalities during pandemic

Summary_2 (from national audits):

2. Did municipalities undertake appropriate activities in order to ensure financial stability and sustainability during pandemic?

In the initial phase of the epidemic, there was a significant risk of a decrease in the own income of municipalities as a result of the financial crisis caused by the unpredictable effects of the COVID-19 epidemic. Despite the negative assumptions, the own income of municipalities in 2020–2021 did not decrease. Throughout the period covered by the audit, the own income of the communes has been growing successively. Municipalities have provided adequate financial resources, including from their own revenues and other sources, to provide high-quality services to citizens and ensured the uninterrupted operation of their offices.

2.1. Did the municipalities respect the principles of transparency and accountability for proper budget planning?

In order to ensure financial stability and the implementation of own tasks during the epidemic, budget revenues were correctly planned in all communes covered by the audit.

The executive bodies of communes monitored and analyzed the execution of budgets and the financial situation of the communes on an ongoing basis, usually by verifying the status of bank accounts, monitoring messages and information from the Ministry of Finance, Regional Chambers of Accounts and as part of preparing reports budget. Changes were made to the financial plans on an ongoing basis due to current needs, and the budgets for 2021 were created at a level similar to the budget of 2020, i.e. taking into account the expected effects of the COVID-19 epidemic.

During the period of the COVID-19 epidemic threat, optional reliefs and exemptions in local taxes and fees were introduced on the basis of resolutions of the commune constituting authorities, i.e. solutions provided for, for e.g. in art. 15jd, art. 15p sec. 1, art. 15q sec. 1 and art. 15qa of the Act counteracting COVID-19. Optional reliefs and exemptions were introduced in three communes where the inspection was carried out.

2.1. Have municipalities during their work, established strategic and programming goals and priorities?

Strategies for their development were adopted in all communes covered by the audit. These documents formulate strategic and operational goals along with directions of action. They defined the methods of monitoring progress in achieving the assumed goals, presented an analysis of strengths and weaknesses as well as opportunities and threats.

In the inspected communes, reports for the years 2020–2021 were prepared (in accordance with article 28aa on commune self-government), which summarized, among others, implementation of policies, programs and strategies. In general, the inspected units experienced difficulties caused by the COVID-19 epidemic, e.g. in the areas of distance learning, restrictions on cultural events, or difficulties in implementing preventive initiatives under the Program for Prevention and Solving Alcohol Problems.

2.2. Did the pandemic affect the budget implementation and liquidity of the municipalities?

The effects of the epidemic did not significantly affect the income obtained in 2020–2021 by municipalities. Municipalities' own income, as a rule, did not decrease and from 2018 it gradually increased.

All audited entities conducted an analysis of the possibility of introducing optional reliefs and exemptions in taxes and local fees. Some of the inspected municipalities, due to the COVID-19 epidemic, took advantage of such a solution and resolutions were adopted in this area.

In the information on the financial effects incurred by all local government units in the Opolskie Voivodeship in connection with COVID-19, in 2020 these units showed losses in income for a total amount of PLN 42.5 million.

And so, for:

- redundancies in the amount of PLN 30 million (70% of total losses);
- redemptions and failure to pursue receivables PLN 6.6 million (15%);

- installments and deferrals of payment PLN 4.6 million (10%);
- reduction of fees and taxes PLN 1.3 million (3%).

In 2021, losses totaling PLN 11.4 million were reported due to:

- redundancies PLN 6.6 million (58%);
- redemptions and failure to pursue receivables PLN 3.2 million (28%);
- payment in installments and deferral of PLN 1.3 million (11%);
- lowering the rates of fees and taxes PLN 290.6 thousand (2%).

Broken down by the type of income of local government units, the largest loss of income as a result of the application of the above-mentioned reliefs, deferrals, redemptions and rescheduling in 2020 due to the COVID-19 epidemic were recorded in relation to:

- other proceeds PLN 22.8 million (53% of the total);
- proceeds from the property tax PLN 7.3 million (17%);
- receipts from local fees PLN 3.6 million (8%).

In 2021, while in relation to:

- other proceeds PLN 5.2 million (46%);
- proceeds from real estate tax PLN 4 million (35%);
- rental and lease income PLN 1.4 million (12%);

Entities subject to inspection in connection with COVID-19, for the years 2020–2021 showed losses in income for the total amount of PLN 39,358.5 thousand PLN respectively in 2020 31,870.8 thousand PLN and in 2021 PLN 7,487.7 thousand zloty.

In 2020, in these units, the losses in own income by type of redundancies amounted to: 1,685.4 thousand, respectively: PLN – installment payments, deferral of payment dates, PLN 3,126.7 thousand. PLN – write-offs, failure to pursue receivables, PLN 158.1 thousand PLN – reduction of fees and taxes and PLN 26,900.7 thousand PLN – redundancies.

In 2021, respectively: 559.1 thous. PLN – installment payments, deferred payment, PLN 1,528.5 thousand PLN – write-offs, failure to pursue receivables, PLN 41.6 thousand PLN – reduction of fees and taxes and PLN 5,358.5 thousand PLN – exemptions.

Data in the above scope was obtained thanks to an agreement concluded between the NIK Regional Office in Opole and the Regional Chamber of Accounts in Opole, as part of activities related to extensive cooperation of NIK between the audit authorities in Poland. The Regional Chamber of Accounts in Opole conducted surveys in all local government units of the Opolskie Voivodeship in order to obtain data both on the loss of income of local government units in connection with the COVID-19 epidemic, and the expenses incurred by these units to counteract the negative ones effects of the epidemic, in 2020–2021.

Table No. 3 Transparency and accountability

| | Budget | Strategical documents | Annual program activities |
|--|--------|-----------------------|---------------------------|
| 1. Are citizens involved in the process of preparing: | N | N | N |
| 2. Are the citizens informed about the adoption of: | Y | Y | Y |
| 3. Are the citizens informed about the realization of: | Y | Y | Y |

Table No. 4 Total revenues

| Source of revenues | Year 2019 (in 000 euros) | | | Year 2020 (in 000 euros) | | | 2020/ 2019 |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|---------------|
| | plan | realization | % of realization | plan | realization | % of realization | |
| Own revenues | 26 519 803,35 | 26 663 122,00 | 100,5 | 25 696 154,34 | 26 370 110,09 | 102,6 | 98,9 |
| Total grants | 16 773 099,30 | 15 961 697,92 | 95,2 | 17 465 860,38 | 16 752 377,53 | 95,9 | 105,0 |
| Total subsidy | 11 156 556,79 | 11 163 109,07 | 100,1 | 10 918 964,16 | 10 922 086,10 | 100,0 | 97,8 |
| Total revenues | 54 449 459,44 | 53 787 928,99 | 98,8 | 54 080 978,88 | 54 044 573,72 | 99,9 | 100,5 |

Table No. 5 Own revenues

| Source of revenues | Year 2019 (in 000 euros) | | | Year 2020 (in 000 euros) | | | 2020/ 2019 |
|---|-----------------------------|----------------------|------------------|-----------------------------|----------------------|------------------|---------------|
| | plan | realization | % of realization | plan | realization | % of realization | |
| TOTAL INCOME | 54 449 459,44 | 53 787 928,98 | 99 | 54 080 978,88 | 54 044 573,72 | 100 | 100% |
| Total own income of this: | 26 519 803,35 | 26 663 122,00 | 101 | 25 696 154,34 | 26 370 110,09 | 103 | 99% |
| Corporate tax | 786 726,54 | 857 438,63 | 109 | 750 162,60 | 821 760,32 | 110 | 96% |
| Income tax from individuals | 11 193 090,21 | 11 291 950,59 | 101 | 10 193 083,64 | 10 215 550,24 | 100 | 90% |
| Agricultural tax | 365 833,72 | 360 830,89 | 99 | 355 642,03 | 350 872,35 | 99 | 97% |
| Property tax | 5 447 614,06 | 5 471 240,59 | 100 | 5 221 204,85 | 5 247 438,28 | 101 | 96% |
| Forest tax | 70 195,69 | 69 984,07 | 100 | 65 652,08 | 65 288,64 | 99 | 93% |
| Tax on means of transport | 275 610,61 | 274 700,39 | 100 | 254 419,46 | 253 256,18 | 100 | 92% |
| Tax on economic activity of natural persons, paid in the form of a tax card | 16 224,71 | 15 604,67 | 96 | 13 937,97 | 14 380,34 | 103 | 92% |
| Inheritance and gift tax | 69 867,81 | 76 672,37 | 110 | 58 586,39 | 65 983,65 | 113 | 86% |
| Tax on civil law transactions | 599 232,02 | 687 241,11 | 115 | 567 969,00 | 651 129,83 | 115 | 95% |
| Stamp duty | 113 154,64 | 117 981,68 | 104 | 102 934,72 | 105 216,05 | 102 | 89% |
| Service charge | 93 607,18 | 92 319,85 | 99 | 85 061,67 | 82 465,37 | 97 | 89% |
| Market fee | 33 609,96 | 32 719,78 | 97 | 28 152,13 | 25 001,33 | 89 | 76% |
| Property income | 1 784 961,95 | 1 658 532,35 | 93 | 1 675 380,41 | 1 606 734,59 | 96 | 97% |
| Other income | 5 670 074,25 | 5 655 905,02 | 100 | 6 323 967,38 | 6 865 032,92 | 109 | 121% |
| Total grants | 16 773 099,30 | 15 961 697,92 | 95 | 17 465 860,38 | 16 752 377,53 | 96 | 105% |
| General subsidy | 11 156 556,79 | 11 163 109,07 | 100 | 10 918 964,16 | 10 922 086,10 | 100 | 98% |

4.3. Municipalities` services to citizens during the pandemic

Summary_3 (from national audits):

3. Did the measures undertaken by the municipalities during the pandemic ensured timely and quality delivery of services to the citizens?

3.1. Did the pandemic affected municipalities' administrative capacity and operational services?

From March 2020, uninterrupted customer service was ensured in all five controlled units. Organizational solutions were adopted to ensure the continuity of the operation of offices and the performance of tasks imposed on communes, the achievement of the assumed strategic goals and monitoring the progress of their implementation. Mechanisms for maintaining business continuity were most often introduced in: organizational regulations of offices, management control regulations, work regulations, instructions for circulation and control of documents.

Systemic, organizational and legal solutions were taken in the offices to ensure the safety of employees and customers of the offices. Measures were taken to properly prepare the premises, by separating customer service areas and points, and separating service stations with plexiglass panels. A system for verifying customer entries to the office was introduced, and common spaces in the offices were regularly disinfected. The heads of the inspected units provided employees with personal protective equipment, such as masks and disposable gloves, as well as disinfectants.

Rules for the organization of remote work and data protection, including personal data during work performed in such a mode, have been defined. Applications for remote work orders were introduced, in which, in particular, the employee's data, period of remote work, tasks to be performed and information on the employee's technical capabilities to perform work in the above-mentioned form. Employees working remotely were required to keep records of their activities. On the other hand, it was the responsibility of the managers of organizational units to check and confirm the tasks performed by the employee on an ongoing basis.

The audit showed that in some offices there was an electronic cash flow or an electronic document management system, but it was only complementary to the traditional form of document flow. In organizing of the work of offices, the managers of these units reliably took into account the restrictions resulting from the state of the COVID-19 epidemic by introducing remote and hybrid work mechanisms, while ensuring uninterrupted access of citizens to public services.

Internal regulations were in force in all the audited units, which regulated the organizational structure of the offices and the scope of tasks, powers and responsibilities of individual organizational units.

The organizational structure of the offices ensured the proper implementation of tasks related to obtaining own income. Tasks related to obtaining own income were assigned to specific employees employed in separate organizational units (most often financial, tax, budget and accounting departments), and supervision in this area – to the treasurers of municipalities. Throughout the period covered by the inspection, employees performing tasks related to obtaining their own income were provided with the opportunity to participate in training to improve their professional qualifications.

Written procedures for ensuring business continuity were in place in the offices. In most cases, they constituted a component of internal regulations regulating issues related to the performance of management control (Management Control Regulations). Most often, in order to ensure business continuity, the units introduced, among others, replacement mechanisms for positions that have a direct impact on the continuity of the office's work and took steps to reduce the arrears in the use of holiday leaves.

A management control system was in place in all offices, under which self-assessment and analysis of risks possible due to external conditions and financial matters were carried out. In the years 2020–2021, risks related to the occurrence of the COVID-19 epidemic in the municipalities covered by the COVID-19 epidemic were identified and appropriate actions were taken to mitigate or prevent these risks.

An analysis of the needs of residents related to reducing the negative effects of the COVID-19 epidemic was carried out in the communes, e.g. in such areas of public life as: social assistance, education and public transport.

The controlled communes did not establish separate regulations on identifying the needs of residents regarding social assistance, education and public transport. These needs were identified as part of ongoing activities assigned to: 1/ organizational units of offices (monitoring and transfer of information), 2/ organizational units of municipalities (organization and distribution of public services and identification of assistance needs), 3/ directors educational and educational institutions (directors educational institutions and social rehabilitation facilities).

Among the identified needs of the inhabitants of the communes, the needs of providing support in everyday functioning prevailed, e.g. by organizing grocery shopping, medicines, meals (in the case of people staying, e.g. in quarantine or helpless in life). Providing psychological and legal assistance and ensuring contacts with social workers. In relation to the area of education, needs were identified focusing on providing the necessary equipment and equipment for students and teachers participating in remote lessons, providing personal protective equipment, organizing psychological and pedagogical support for students, related with the epidemic, isolation and lack of contact with peers.

In the offices, uninterrupted provision of public services was ensured, enabling the satisfaction of the needs of local communities, relating to: social assistance, education and collective transport. In the organizing of the work of offices, the managers of these units reliably took into account the restrictions in the above-mentioned areas of social life resulting from the state of the COVID-19 epidemic. Remote and hybrid work mechanisms have been introduced in all offices, while ensuring access to the office by citizens.

In 2020, due to the restrictions introduced throughout the country caused by the COVID-19 epidemic, the number of cases dealt with in offices slightly decreased. And so in Brzeg by 44%, Izbicko (by 15%), Olszanka (by 11%), Opole (by 17%) and Wołczyn (by 36%). The results of the inspections indicate an increase in the number of cases dealt with by means of electronic communication. Based on the register of incoming mail on the ePUAP platform, it was established that in Brzeg, electronic correspondence in 2020 increased by 93% compared to 2019, in Izbicko (by 31%), Olszanka (by 28%) and Opole (by 106%).

3.2. Are the programming documents revised?

In most cases, internal regulations ensuring the continuity of the functioning of offices were not updated. It was considered that the internal procedures adopted and used for years, and consequently improved, worked without reservations, therefore there were no circumstances justifying their change.

Due to the COVID-19 epidemic, additional internal regulations were introduced in all inspected offices to ensure safe and optimal organizational and legal conditions for the work of offices and organizational units of the communes where it was carried out control, in order to prevent and counter SARS-COV-2 coronavirus infections.

During the COVID-19 epidemic, safety and optimal working conditions of the inspected offices were generally ensured by separating zones where customers of the offices could stay and by organizing service points for them. Records of entries to buildings were introduced, and in some offices, inboxes were organized and incoming mail was quarantined.

Stricter sanitary requirements have been adopted in all offices, consisting in mandatory hand disinfection, maintaining social distance and using masks covering the mouth and nose. On the websites of offices and on notice boards inside and outside the buildings, customers were informed about the recommended contact with employees via e-mail, ePUAP system or by phone. In the same way, customers were informed about the threats related to the COVID-19 epidemic and about the activities of municipalities to prevent and combat the effects of the epidemic and possible help. Written procedures and rules for directing employees to remote or hybrid work (consisting in the rotation of employees performing tasks in the office and in a remote form) have been introduced in all offices.

3.3. Are proper decisions made in order to undertake proper activities in the field?

3.4. Are there procedures adopted for implementing the measures that will provide:

- Clear criteria for local taxes and fees exemption or their postponed payment;
- Regular and complete disinfection of public areas;
- Regular organization of public transportation;
- Conditions for long-distance learning;
- Adequate subsidies for socially endangered people;
- Adequate care for vulnerable categories of citizens (homeless, elderly, debilitated, and people in isolation);
- Procurement of medical equipment for protection of the population (masks, gloves and disinfectants), procurement of ambulance vehicles.

The inspected offices did not introduce separate, written procedures or internal regulations regulating in detail issues related to the disinfection of public places (e.g. bus stops), the organization of school classes in a remote form, or the purchase of equipment and service equipment ensuring individual protection of residents and employees of office.

The managers of these units took organizational and legal actions, formulating guidelines and recommendations on an ongoing basis and cooperating with organizational units or other institutions working to reduce the negative effects of the epidemic (e.g. with the Voivodship Office - delivery personal protective equipment as part of crisis management).

Organizational solutions were introduced and guidelines, recommendations, ordinances were formulated, Offices communicated in a generally accepted manner with their employees and organizational units of municipalities on the following matters: 1/ regular and complete disinfection of public places and common areas offices, 2/ safe conditions for using collective transport, 3/ organization of school classes in the remote learning mode (the competences in this respect were vested in the directors of educational institutions and school superintendents), 4/ care for people at risk of social exclusion or for other reasons requiring support (poverty, age, health, homelessness).

No separate rules regarding the purchase of equipment and personal protective equipment (masks, gloves, disinfectants, etc.) and their distribution, were established, and expenses in this regard were made on the basis of statutory and internal regulations.

The distribution of the purchased equipment and furnishings was carried out with the help of crisis management structures operating in each commune, which cooperated with the local community, with representatives of district or village councils, heads of organizational units of communes (in particular centers social assistance), and representatives of Volunteer Fire Brigades or other services involved in combating and counteracting the negative effects of the COVID-19 epidemic.

Communes exercised effective supervision over the implementation of educational tasks by ensuring safe and hygienic conditions for learning, upbringing and care, as well as equipping schools with teaching aids and the necessary equipment for distance learning.

Managers of the controlled units adequately to their powers, supervised the introduction of safe and hygienic travel conditions in public travel conditions in public transport.

Based on the data presented by the Regional Chamber of Accounts in Opole, which was obtained as a result of surveys carried out by Regional Chamber of Account among all local government units of the Opolskie Voivodeship, it was established that these units incurred expenditures in the years 2020–2021 to counteract COVID-19 in the total amount of PLN 427.6 million (PLN 243.3 million – current expenses, PLN 184.3 million – capital expenditure).

The inclusion of expenses for counteracting the negative effects of COVID-19 by local government units from the Opolskie Voivodeship, according to funding sources, was as follows: 1/ EU and EFTA funds – PLN 172.3 million (40.3%), 2/ RFIL – 122.9 million PLN (28.7%), 3/ Labor Fund – PLN 37.6 million (8.8%), 4/ state budget – PLN 32.2 million (7.5%), 5/ other sources – 31.2 PLN million (7.3%), 6/ COVID-19 Prevention Fund – PLN 27.7 million (6.5%), 7/ special purpose funds without the Labor Fund – PLN 3.6 million (0.8%).

All the communes under the control applied in 2020-2021 for external funds to counteract COVID-19, including from the Fund and RFIL and other sources of financing.

As part of the control of expenditure by municipalities for the implementation of investment tasks from RFIL, expenditure made from the funds of the government program Laboratories of the Future and the grant programs Remote School and Remote School+ it was found that the inspected units implemented investments co-financed from RFIL, and so part of the implementation of grant projects, they purchased a total of 279 laptop computers for the amount of PLN 639.5 thousand PLN and 263 tablets (PLN 230 thousand). Moreover, as part of the implementation of the Laboratories of the Future program, equipment and accessories were purchased for a total amount of PLN 1,114.1 thousand PLN, which included, among others: educational robots, computer equipment, 3D printers, VR glasses, cameras, equipment for virtual laboratories and others.

Best practice

- municipalities carefully and rationally planned budgets for 2021–2022;
- during the epidemic, the implementation of budgets was analyzed on an ongoing basis and appropriate changes were made to financial plans;
- in the communes covered by the audit, the performance of investment tasks was not reduced due to the COVID-19 epidemic;
- external funds were obtained to counteract the effects of the epidemic, usually for investment tasks, purchase of equipment and IT equipment for schools and offices, enabling learning and remote work;
- safe and hygienic working conditions and the performance of public services are provided;
- residents of communes were provided with the necessary personal protective equipment (masks, gloves, disinfectants);
- social and legal assistance was organized for people most affected by the effects of the epidemic;
- the needs of local communities were identified, in particular with regard to persons requiring social care or otherwise affected by exclusion;
- a campaign informing about the threats and the possibilities of obtaining help was carried out;
- transport of residents of communes for vaccination against COVID-19 was organized.

Table No. 6 Total expenditures from own revenues

| Expenditures | plan 2019 (in 000 euros) | realization 2019 (in 000 euros) | % of realization (3:2) | plan 2020 (in 000 euros) | realization 2020 (in 000 euros) | % of realization (6:5) | 2020/ 2019 |
|--------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| TOTAL of this: | 58 262 800,63 | 54 526 784,72 | 94 | 50 316 874,56 | 53 570 843,66 | 106 | 98% |
| property expenditures | 10 888 560,01 | 9 110 018,21 | 84 | 8 406 650,89 | 7 904 549,79 | 94 | 87% |
| of which: investment expenditure | 10 475 943,63 | 8 709 405,79 | 83 | 8 036 969,01 | 7 535 336,69 | 94 | 87% |
| current expenditures of this: | 47 374 240,62 | 45 416 766,51 | 96 | 41 910 223,66 | 45 666 293,87 | 109 | 101% |
| expenditure on wages and salaries | 17 315 126,02 | 16 866 018,39 | 97 | 15 563 824,93 | 16 539 404,39 | 106 | 98% |
| subsidies | 4 118 306,07 | 4 036 529,24 | 98 | 3 724 876,44 | 3 954 068,63 | 106 | 98% |
| debt servicing expenditures | 461 585,95 | 402 939,96 | 87 | 371 829,72 | 305 146,94 | 82 | 76% |

ZALĄCZNIKI

| Expenditures | plan 2019 (in 000 euros) | realization 2019 (in 000 euros) | % of realization (3:2) | plan 2020 (in 000 euros) | realization 2020 (in 000 euros) | % of realization (6:5) | 2020/ 2019 |
|--|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| expenditures related to granting sureties and guarantees | 30 882,53 | 3 477,67 | 11 | 3 209,16 | 1 746,94 | 54 | 50% |
| benefits for natural persons | 11 795 808,46 | 11 644 641,18 | 99 | 10 745 580,41 | 12 880 289,44 | 120 | 111% |
| other expenditures | 13 652 531,58 | 12 463 160,07 | 91 | 11 500 903,00 | 11 985 637,53 | 104 | 96% |
| RESULT | -3 813 341,19 | -738 855,74 | | -681 810,08 | 473 730,05 | | |

Table No. 7 Services provided by municipalities

| Services provided by municipalities: | 2019 (in 000 euros) | 2020 (in 000 euros) | % in total expenditures (2020) | 2020/ 2019 |
|--|------------------------|------------------------|-----------------------------------|---------------|
| TOTAL | 54 526 784,72 | 53 570 843,66 | 100% | 98% |
| Agriculture and hunting | 836 345,04 | 707 897,64 | 1% | 85% |
| Forestry | 10 185,90 | 10 079,63 | 0% | 99% |
| Fishery and fishing | 765,50 | 972,54 | 0% | 127% |
| Mining and quarrying | 301,12 | 1 313,08 | 0% | 436% |
| Industrial processing | 5 417,68 | 3 991,96 | 0% | 74% |
| Generation and supply of electricity, gas and water | 157 684,43 | 145 040,79 | 0% | 92% |
| Trade | 7 450,79 | 5 910,86 | 0% | 79% |
| Hotels and restaurants | 222,34 | 217,89 | 0% | 98% |
| Transportation and connectivity | 6 622 816,91 | 6 067 925,39 | 11% | 92% |
| Tourism | 141 001,15 | 118 505,27 | 0% | 84% |
| Housing economy | 1 774 119,47 | 1 599 041,91 | 3% | 90% |
| Service activity | 247 121,68 | 250 674,66 | 0% | 101% |
| Information technology | 20 679,61 | 16 192,17 | 0% | 78% |
| Higher education and science | 8 616,73 | 9 492,08 | 0% | 110% |
| Public administration | 4 030 745,14 | 3 779 919,68 | 7% | 94% |
| Offices of the chief state authorities, control of legal protection and the judiciary | 67 599,68 | 58 352,34 | 0% | 86% |
| National defence | 2 591,61 | 2 305,83 | 0% | 89% |
| Compulsory social insurance | 13,41 | 15,03 | 0% | 112% |
| Public safety and the fire protection | 777 796,34 | 787 110,41 | 1% | 101% |
| Justice | 7 438,54 | 6 775,76 | 0% | 91% |
| Income from legal persons, natural persons and other entities without legal personality and expenses related to their collection | 928,14 | 2 097,78 | 0% | 226% |
| Public debt servicing | 406 842,48 | 308 796,23 | 1% | 76% |
| Various settlements | 474 588,61 | 511 234,97 | 1% | 108% |
| Education and upbringing | 15 563 612,42 | 15 067 144,64 | 28% | 97% |
| Healthcare | 445 199,36 | 437 199,03 | 1% | 98% |
| Social assistance | 2 716 909,52 | 2 582 356,43 | 5% | 95% |

| Services provided by municipalities: | 2019 (in 000 euros) | 2020 (in 000 euros) | % in total expenditures (2020) | 2020/ 2019 |
|---|------------------------|------------------------|--------------------------------------|---------------|
| Other tasks in the field of social policy | 244 113,56 | 238 528,78 | 0% | 98% |
| Educational care | 882 927,88 | 829 052,40 | 2% | 94% |
| Household | 11 324 737,73 | 12 646 858,89 | 24% | 112% |
| Municipal economy and environmental protection | 4 559 215,44 | 4 593 789,33 | 9% | 101% |
| Culture and protection of national heritage | 1 801 318,46 | 1 554 241,08 | 3% | 86% |
| Botanical and zoological gardens as well as natural areas and objects of protected nature | 47 698,64 | 47 971,90 | 0% | 101% |
| Physical culture | 1 339 779,40 | 1 179 837,29 | 2% | 88% |

Local plans for post-crisis recovery

Summary_4 (from national audits):

3. Do measures undertaken by the local authorities for post-crisis recovery affect the improvement of their socio-economic development?

4.1. Did municipalities adopt a plan for post-crisis recovery?

4.2. Is there coordination of the activities with the central government?

An analysis of needs and activities for economic and social recovery after the crisis caused by the COVID-19 epidemic was carried out in all municipalities. Among the main aspects of directing the activities of offices, there were activities involving the intensification of care for seniors and schoolchildren. Attention was drawn to the need to strengthen social ties through the organization of integration, cultural and sports projects addressed to the inhabitants of communes. In most municipalities, no negative effects of the epidemic on economic development were recorded. All communes carried out previous investments and did not give up, due the epidemic, from planned development tasks.

5. Conclusion and recommendations (to be filled by the participants)

| | | |
|--|--|-------------------|
| SAI logo | SAI name: Najwyższa Izba Kontroli | SAI of: Poland |
| Ensuring the proper implementation of public services to residents of selected communes of the Opolskie Voivodeship during the COVID-19 pandemic | | |
| Main audit question: | Were the revenues of the communes sufficient to ensure the proper implementation of public services to the residents of the commune during the COVID-19 pandemic, and were the commune's actions effectively limiting and counteracting its negative effects? | |
| Answer: | The communes where the inspection was carried out obtained income enabling the proper implementation of their own tasks, as well as effectively limited and counteracted the negative effects of the COVID-19 epidemic as part of the implementation of the tasks covered by the inspection. | |

Main findings in national audit

Starting from March 2020, due to the spread of the COVID-19 epidemic, special legislative solutions were adopted regarding the prevention and combating of infections, as well as the financing of such activities.

A total of PLN 235.5 billion was allocated to counteract the negative effects of the pandemic in 2020–2021, the vast majority of these funds (PLN 143.4 billion) came from the off-budget Fund. These tasks were carried out by both central and local government administration.

In 2021, local government units achieved total revenues of PLN 333.4 billion, i.e. 102% of the annual plan. Compared to 2020, the income of local government units increased by 9.3%, and by 2019 by 19.7%. An increase in total income was recorded in all types of local government. The highest dynamics of generated income was recorded in cities with powiat rights and communes.

The communes where the inspection was carried out obtained income enabling the proper implementation of their own tasks, as well as effectively limited and counteracted the negative effects of the COVID-19 epidemic.

Despite earlier assumptions, which foresaw a decrease in own income in the initial phase of the epidemic, this income did not decrease. This resulted, among others, from the high growth rate of tax revenues, including mainly shares in corporate and personal income tax and fees for waste management.

Municipalities correctly planned budget revenues in order to ensure financial stability and the implementation of their own tasks during the pandemic.

The effects of the epidemic did not significantly affect the income obtained by the municipalities in 2020–2021. During the epidemic, own income was properly planned. Out of the five communes where the inspection was carried out, only in Brzeg in 2020 revenues slightly decreased (by 13%) compared to 2019, and in 2021 in Opole a decrease in income compared to 2020 was recorded at the level of 4.4%. In other cases, the own income of municipalities has been growing successively since 2018.

In the Communes, the negative effects of the pandemic were effectively limited.

During the epidemic, all offices were available to residents, and only in Olszanka the Mayor decided to temporarily limit the performance of tasks only to those necessary to provide assistance to citizens.

The number of cases dealt with in offices in 2019 and 2021 was at a similar level (respectively: 58,262 and 52,746 cases), and in 2020 it decreased to 43,317 (by 25%). There was a clear increase in the number of cases dealt with using the ePUAP platform and by electronic communication, i.e. by 97% in 2020 and 82% in 2021 compared to 2019.

In the years 2020–2021, the executive bodies of municipalities took effective actions to enable the uninterrupted implementation of their own tasks, including, among others, social assistance, education and public transport. These tasks were performed taking into account the need to maintain the necessary restrictions and sanitary requirements.

| | |
|-------------------------|--|
| | <p>In all units covered by the inspection, an analysis of the possibility of introducing optional reliefs and exemptions in local taxes and fees was carried out in order to mitigate the negative effects of the epidemic, and solutions limiting the financial burden of selected groups were adopted in three communes residents and entrepreneurs during the epidemic.</p> <p>Procedures were in place in the offices to ensure the continuity of their operation, based mainly on the system of substituting absent employees. Changes to these procedures introduced during the epidemic in most cases, referred to the rules for remote work and the organization of offices taking into account sanitary restrictions and requirements.</p> <p>In total, in the years 2020–2021, PLN 83.4 million were spent on combating the effects of the epidemic of local government units where the inspection was carried out. This accounted for 19.5% of funds spent by all LGUs in the Opolskie Voivodeship. These funds came mainly from external sources, in particular from the Fund, including the RFIL, the state budget and the EU.</p> <p>The audited expenditures in the amount of PLN 35.6 million, including those under RFIL, the Remote School, Remote School+ grant projects and the government program Future Laboratories, were made in accordance with the applicable rules.</p> |
| <i>Recommendations:</i> | Due to the lack of any irregularities, NIK did not formulate conclusions or post-inspection remarks. |
| <i>Signature:</i> | <p>Director of Regional Branch in Opole</p> <p>Iwona Zyman</p> |

5.2. Realizacja wybranych zadań w świetle wybranych kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2020–2022, przeprowadziła szereg kontroli uwzględniających wpływ epidemii na obszary życia publicznego oraz aspektów ekonomicznych jakie zachodziły w tym czasie w Polsce. Według stanu na 31 stycznia 2023 r., NIK zrealizowała 40 kontroli w tym 21 planowanych i 19 doraźnych.

Na potrzeby niniejszego opracowania zaprezentowano wybrane wyniki kontroli uwzględniających tematykę epidemii COVID-19.

P/21/021 „Funkcjonowanie szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19”

Po ogłoszeniu stanu epidemii 20 marca 2020 r. kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach było organizowane stosownie do doraźnie zmieniających się przepisów oświatowych, ale sposób i formy realizacji zadań przez szkoły nie zapewniły uczniom wsparcia na właściwym poziomie.

Model funkcjonowania szkoły w formie tzw. „nauczania zdalnego” miał niekorzystny wpływ na proces kształcenia, wychowania oraz opieki, i przyczynił się do obniżenia jakości kształcenia, pogłębienia nierówności edukacyjnych oraz do pogorszenia kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli.

Minister Edukacji i Nauki, we współpracy z Ministrem Zdrowia, Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz kuratorami oświaty podejmował działania w celu stworzenia warunków prawno-organizacyjnych umożliwiających funkcjonowanie szkół w sytuacji zagrożenia COVID-19. Działania, polegające na doraźnym wydawaniu rekomendacji i wytycznych oraz dostosowywaniu przepisów prawa do doraźnych potrzeb, nie wystarczały jednak do zapewnienia prawidłowej organizacji kształcenia dzieci i młodzieży w szkołach.

Brak systemowego podejścia do nauczania zdalnego uwidocznił się w:

- niedostosowaniu sposobu i zakresu realizacji podstawy programowej do szczególnych warunków stanu epidemii, pomimo że kontrola NIK z roku 2020, pt. „Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych” wykazała niepełną realizację treści programowych w roku szkolnym 2019/2020;
- nieokreśleniu standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego z zachowaniem zasad higieny cyfrowej uczniów i nauczycieli oraz z uwzględnieniem możliwości psychofizycznych uczniów na danym etapie nauczania;
- niewystarczającym wsparciu nauczycieli w doskonaleniu umiejętności wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu zdalnym;
- spóźnionej i niewystarczającej reakcji na wzrost potrzeb uczniów i nauczycieli, dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach.

NIK pozytywnie oceniła:

- uruchomienie projektów pt.: „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła+”, których celem było zwiększenie możliwości szkół dotyczących kształcenia na odległość i jednocześnie zmniejszenie skali problemu „wykluczenia cyfrowego” uczniów;

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach, w sytuacji zagrożenia COVID-19, zorganizowano i realizowano w prawidłowy sposób?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto łącznie 26 podmiotów, w tym: Ministerstwo Edukacji i Nauki, pięć kuratoriów oświaty, pięć jst oraz 15 szkół (w tym osiem szkół podstawowych i siedem ponadpodstawowych).

ZAŁĄCZNIKI

- działania organów prowadzących, które miały na celu zapewnienie szkołom niezbędnych warunków do realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w sytuacji zagrożenia COVID-19. Dotyczyło to zarówno wyposażenia szkół w środki ochrony osobistej, jak również stopniowego zwiększania ich możliwości realizacji nauczania w trybie zdalnym;
- działania dyrektorów skontrolowanych szkół, którzy – pomimo częstych i doraźnych zmian legislacyjnych wynikających z rozwoju sytuacji epidemicznej – zapewnili prawidłową organizację i realizację zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, poza kilkoma stwierdzonymi przypadkami nieudzielenia uczniom wymaganej pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

NIK na podstawie wyników kontroli stwierdziła, że brak systemowego podejścia do funkcjonowania szkoły podczas stanu epidemii i związany z tym brak określenia przez Ministra standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego oraz przypadki wykluczenia cyfrowego uczniów doprowadziły do nierówności w procesie nauczania. Szkoły dowolnie kształtowały sposób realizacji zadań dydaktycznych. Część przedmiotów była realizowana w formie zdalnej, a inne nie były realizowane w ogóle lub były realizowane w formie pracy samodzielnej. Nauczyciele musieli korzystać z wielu aplikacji internetowych i różnych programów komputerowych, co wymagało opanowania nowych kompetencji cyfrowych przez wszystkich uczestników procesu nauczania.

Wnioski W informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- do Ministra Edukacji i Nauki o:
 - opracowanie optymalnego modelu funkcjonowania szkół w okresie zagrożenia epidemicznego, w tym: 1/ sposobu i zakresu realizacji podstawy programowej, 2/ standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego z zachowaniem zasad higieny cyfrowej uczniów i nauczycieli oraz z uwzględnieniem możliwości psychofizycznych uczniów na danym etapie nauczania,
 - przygotowanie – we współpracy z przedstawicielami środowisk oświatowych i akademickich oraz samorządu terytorialnego – planu naprawczego („Planu dla szkoły po pandemii”), którego celem będzie zainicjowanie zmian w systemie oświaty zmierzających do poprawy jakości edukacji i zmniejszenia nierówności edukacyjnych,
 - wsparcie szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych w udzielaniu specjalistycznej pomocy uczniom, rodzicom i nauczycielom, których zdrowie psychiczne pogorszyło się w związku ze stanem epidemii COVID-19,
 - zniwelowanie nierówności edukacyjnych poprzez uruchomienie dodatkowych programów wyrównawczych dla uczniów, którzy mieli ograniczony dostęp do edukacji zdalnej z powodu wykluczenia cyfrowego,
 - zintensyfikowanie działań na rzecz zapewnienia wszystkim uczniom cyfrowego dostępu do nauki,
 - wsparcie nauczycieli w rozwijaniu kompetencji cyfrowych w nauczaniu zdalnym,
 - dalsze poprawianie warunków do edukacji cyfrowej w szkołach;

- do kuratorów oświaty o:
 - kompleksowe wspomaganie szkół w sytuacjach kryzysowych, zarówno pod względem prawnym, jak i metodycznym,
 - monitorowanie form i zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniom przez szkoły,
 - przeprowadzanie obserwacji lekcji realizowanych online i niezwłoczne przekazywanie wniosków wynikających z takich obserwacji szkołom.

P/21/055 „Funkcjonowanie szpitali w warunkach COVID-19”

Skontrolowane szpitale, udzielające świadczeń w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia, były nieprzygotowane do działania w warunkach epidemii COVID-19, a zmiany w ich organizacji, nie zapewniły prawidłowego funkcjonowania.

W szczególności nie pozwoliły na:

- zabezpieczenie odpowiedniego dostępu pacjentów innych niż zakażonych SARS-CoV-2 do świadczeń zdrowotnych oraz
- pełną eliminację ryzyka rozprzestrzeniania się tego patogenu wśród pacjentów i personelu medycznego.

Kierownicy wszystkich skontrolowanych podmiotów leczniczych starali się dostosować organizację pracy oraz warunki lokalowe i sanitarne oddziałów przeznaczonych do diagnostyki i leczenia pacjentów z podejrzeniem lub rozpoznaniem COVID-19 tak, by zapewnić bezpieczeństwo personelowi i pacjentom. Z uwagi na bariery architektoniczne nie zawsze udało się rozdzielić drogi pacjentów zakażonych SARS-CoV-2 i pozostałych chorych. Personel medyczny nie był regularnie testowany (przesiewowo) na obecność wirusa SARS-CoV-2. W niektórych szpitalach pacjenci przyjmowani w trybie planowym nie w każdym przypadku byli testowani na obecność tego wirusa. Nie udawało się uniknąć zakażeń wśród personelu i pacjentów, co zaburzało pracę oddziałów.

W związku z wykonywaniem zadań, nałożonych decyzjami administracyjnymi, związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, w skontrolowanych podmiotach znacznie ograniczono leczenie pacjentów z innymi chorobami.

W kontrolowanych szpitalach wystąpiły przypadki, kiedy łóżka przeznaczone dla pacjentów zakażonych SARS-CoV-2 nie były wykorzystywane w sposób optymalny; część z nich pozostawała niewykorzystana nawet w okresach zwiększonej zachorowalności na COVID-19.

Równocześnie odnotowano zwiększoną liczbę zgonów, w porównaniu do średniej z lat 2015–2019. W 2020 r. było ich o ponad 85 tys. więcej, z tego około 56,5 tys. z innych powodów niż COVID-19.

Obowiązujące w trakcie trwania epidemii SARS-CoV-2 zasady finansowania świadczeń opieki zdrowotnej i udzielania zamówień pozwoliły na zachowanie płynności finansowej na niezmiennym poziomie. W 20 skontrolowanych podmiotach (spośród 23) zwiększyły się przychody z NFZ, a sytuacja finansowa pozostała na poziomie zbliżonym do okresu przed epidemią.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zmiany w organizacji i finansowaniu szpitali, w warunkach pandemii COVID-19, zapewniły ich prawidłowe funkcjonowanie?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto 23 podmioty lecznicze udzielające świadczeń w rodzaju: leczenie szpitalne oraz ambulatoryjna opieka specjalistyczna.

**Pytanie definiujące
cel główny kontroli**

Czy podmioty wykonujące zadania publiczne rzetelnie i prawidłowo zorganizowały pracę w formie zdalnej w związku z wystąpieniem stanu epidemii?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto łącznie 40 podmiotów.

Po cztery: izby administracji skarbowej, oddziały ZUS, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, prokuratury rejonowe, sądy rejonowe, urzędy gmin, urzędy skarbowe. Trzy oddziały NFZ i pięć oddziałów KRUS.

P/21/059 „Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii”

Ustalenia kontroli wykazały bierność we wprowadzaniu w administracji publicznej elastycznych form organizacji pracy i niedostosowanie sposobu wykonywania pracy zdalnej do zadań realizowanych przez skontrolowane podmioty. W rezultacie, wraz z rozwojem epidemii, taki tryb pracy stosowany był w coraz mniejszym zakresie, wbrew rosnącemu zagrożeniu.

NIK negatywnie oceniła przygotowanie 34 z 40 skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne do realizowania pracy w trybie zdalnym. Co prawda we wszystkich jednostkach, w których ją wprowadzono, opracowano i wdrożono właściwe procedury wewnątrz i z reguły prawidłowo ewidencjonowano czas pracy zdalnej, jednak bariery infrastrukturalne, finansowe i techniczne ograniczyły lub uniemożliwiły odpowiednie zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej. Większość (29 z 40) skontrolowanych podmiotów wyposażona była w niewielką liczbę przenośnego sprzętu komputerowego, niemal połowa nie miała zdigitalizowanych danych, a w 17 nie można było użytkować systemów dziedzinowych poza siedzibą jednostki, co uniemożliwiało zdalny dostęp do dokumentów.

Niedostateczny stan przygotowania skontrolowanych podmiotów do realizowania zadań na odległość uniemożliwiał z reguły jej wykonywanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami. W konsekwencji 2/3 ich pracowników wykonywało zadania wspomagające, niewymagające dostępu do systemów informatycznych, samokształciło się lub pozostawało do dyspozycji pracodawcy, niejednokrotnie przy wykorzystaniu prywatnych zasobów do celów służbowych. To z kolei miało wpływ na niewielki stopień wykorzystywania tego rodzaju pracy zwłaszcza w trakcie drugiej i trzeciej fali epidemii COVID-19, pomimo obowiązującego wówczas w kraju nakazu pracy zdalnej.

Wnioski W informacji o wynikach tej kontroli NIK wniosowała:

- do Prezesa Rady Ministrów o:
 - przedłożenie Sejmowi RP projektu ustawy wprowadzającej w Kodeksie pracy uregulowania dotyczące pracy zdalnej, w tym precyzujące definicję tego trybu pracy (uwzględniając miejsce jej świadczenia), a także wprowadzające prawa i obowiązki występujące po stronie pracodawcy i pracownika, w tym dotyczące sposobu rozliczania kosztów zdalnego realizowania zadań;
 - wprowadzenie rozwiązań wspierających proces rozwoju pracy zdalnej w podmiotach wykonujących zadania publiczne, stosownie do rekomendacji Rady Unii Europejskiej z maja 2020 r., aby realnie uelastyczyć tryb świadczenia pracy na wypadek przyszłych kryzysów, z uwzględnieniem działań finansowych i organizacyjnych, mających na celu doposażenie podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy i rozwiązania techniczne umożliwiające zdalny dostęp do dokumentów;
 - podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia przepisów nakazujących wdrożenie w podmiotach wykonujących zadania publiczne obowiązku prowadzenia dokumentów w formie elektronicznej, niezbędnej

do efektywnego realizowania czynności na odległość, celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania tych podmiotów w przypadku wystąpienia sytuacji wymagających zdalnego wykonywania pracy;

- do kierowników podmiotów o:
 - podjęcie lub kontynuowanie działań w celu doposażenia podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy, wprowadzenie digitalizacji danych oraz umożliwienie wykorzystywania systemów dziedzinowych w ramach zdalnej realizacji zadań.

P/21/094 „Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19”

NIK ustaliła, że w okresie epidemii COVID-19 zapewniono ciągłość działalności urzędów administracji publicznej, jednak we wszystkich jednostkach wprowadzano ograniczenia w dostępie do nich. W 20% skontrolowanych urzędach zawieszano możliwość bezpośredniej obsługi klientów. Administracja nie była w pełni przygotowana na sytuację kryzysową, w tym sprawne działanie w warunkach izolacji społecznej oraz ograniczonej mobilności osób. Podstawową formą kontaktu z urzędem były skrzynki podawcze. Nie wykorzystywano możliwości jakie daje cyfryzacja. Jedynie 10% usług publicznych świadczone w formie elektronicznej. W gminach o 1/3 zmalała liczba zrealizowanych spraw. Posiłowano się doraźnie wdrażanymi regulacjami, mającymi na celu zapewnienie nieprzerwanej realizacji zadań, w tym świadczenie usług.

Administracja publiczna nie była przygotowana do wykonywania zadań adekwatnie do potrzeb wynikających z epidemii COVID-19. Zmiany oraz ograniczenia dotyczące obsługi klientów i wewnętrznej organizacji wprowadzano dopiero w trakcie jej trwania. W 13 z 14 skontrolowanych urzędach nie przeprowadzono ponownej analizy ryzyka oraz audytu prawidłowości realizacji zadań.

Pomimo ograniczeń w bezpośrednim dostępie do urzędów w żadnej jednostce nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług. We wszystkich skontrolowanych urzędach funkcjonował tradycyjny (papierowy) system obiegu dokumentów. W prowadzeniu i rozstrzyganiu spraw w niewielkim stopniu wykorzystywano narzędzia cyfrowe. Jedynie 10% usług publicznych świadczone w formie elektronicznej. Zaledwie co czwarty pracownik merytoryczny posiadał imienny podpis kwalifikowany. W trzech jednostkach nie opracowano i nie wdrożono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.

Zagwarantowano pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Umożliwiono wykonywanie pracy poza siedzibą urzędu, jednak nie wszystkich pracowników wyposażono w sprzęt komputerowy, dostęp do systemów dziedzinowych oraz poczty elektronicznej. Tylko w jednej z siedmiu jednostek, w których urzędnicy wykonywali pracę z wykorzystaniem prywatnych komputerów, uregulowano zasady rozliczania kosztów z tym związanych.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w okresie epidemii COVID-19 zapewniona została ciągłość działalności urzędów administracji publicznej?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto łącznie 14 podmiotów, w tym: 10 urzędów miast/gmin i cztery starostwa powiatowe.

Właściwie realizowano działania w ramach zarządzania kryzysowego. W gminach określono szczególne formy udzielania pomocy lokalnej społeczności w związku z potrzebą zapewnienia jej ochrony w sytuacji kryzysowej.

W większości podmiotów nie podjęto dodatkowych działań, poza wypracowanymi sprzed epidemii, w celu dotarcia do osób potrzebujących wsparcia z zakresu pomocy społecznej oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Nadzór samorządów nad działalnością szkół w okresie zdalnego nauczania był niewystarczający. W ponad połowie badanych placówek stwierdzono uchybienia w zakresie organizacji i realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Wnioski W informacji o wynikach kontroli NIK wnioskowała:

- do Ministra Cyfryzacji o:
 - określenie standardów cyfrowych usług publicznych dla administracji samorządowej, propagowania rozwiązań chmurowych oraz koordynacji działań w tym zakresie;
- do Ministra Edukacji i Nauki o:
 - wzmocnienie skuteczności nadzoru nad podmiotami powołanymi do sprawowania nadzoru nad szkołami w zakresie nadzoru tych podmiotów nad prawidłowością realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji zajęć, w szczególności poprzez doprowadzenie do prawidłowej realizacji podstawy programowej oraz zniwelowania różnic w zakresie kompetencji cyfrowych uczniów;
- do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o:
 - pilne przedłożenie do dalszych prac legislacyjnych ustawy wprowadzającej w Kodeksie pracy regulacje dotyczące pracy zdalnej, w tym określające definicję tego trybu pracy, a także wprowadzające prawa i obowiązki występujące po stronie pracodawcy i pracownika, w szczególności dotyczące sposobu rozliczania kosztów zdalnego realizowania zadań¹⁶;
- do organów wykonawczych jst o:
 - cyfryzację świadczonych usług publicznych,
 - dokonywanie ponownej identyfikacji ryzyka, w przypadku istotnej zmiany warunków funkcjonowania jednostki, w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań,
 - systemowe wsparcie metodyczne dla nauczycieli w zakresie prawidłowości realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji zajęć.

P/21/008 „Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz inne instrumenty wsparcia podatników w okresie epidemii COVID-19”

NIK pozytywnie oceniła działania organów podatkowych w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych, realizacji zwrotów podatku od towarów i usług oraz zapewnienia ciągłości działania urzędów. Pomimo ograniczeń związanych z epidemią COVID-19 w okresie objętym kontrolą urzędy skarbowe sprawnie prowadziły obsługę wniosków podatników dotyczących ulg podatkowych oraz zwrotów podatku od towarów i usług.

Nastąpiło skrócenie czasu realizacji zwrotów podatku od towarów i usług, podczas gdy czas rozpatrywania wniosków podatników dotyczących ulg i zwolnień podatkowych uległ wydłużeniu. Związane to było ze spadkiem liczby wniosków o zwrot podatku od towarów i usług oraz wzrostem liczby wniosków o udzielenie ulg i zwolnień podatkowych.

W kontrolowanym okresie działania naczelników urzędów skarbowych w zakresie udzielania ulg i zwolnień podatkowych, jak również realizacji zwrotów podatku od towarów usług, realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zgodnie z określonymi przez Ministra Finansów i Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej wytycznymi i instrukcjami.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zwrotów podatku od towarów i usług dotyczyły w największym stopniu braku rzetelności przy prowadzeniu analizy poprzedzającej zwrot podatku. Naczelnicy urzędów skarbowych podejmowali stosowne działania w celu utrzymania ciągłości działania urzędu w zakresie wydawania decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych i zwrotów podatku od towarów i usług

S/22/001/LOP „Wybrane aspekty przeciwdziałania w województwie opolskim pandemii COVID-19, w tym wydatkowania środków publicznych na utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych oraz izolatoriów”

NIK ustaliła, że Wojewoda Opolski podjął skuteczne działania, które doprowadziły do utworzenia i funkcjonowania na terenie województwa opolskiego szpitala tymczasowego, w którym udzielano świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom zakażonym wirusem SARS-CoV-2.

Szpital ten powstał w wyznaczonym terminie, pomimo ograniczeń epidemicznych oraz ryzyk związanych z przerwaniem łańcuchów dostaw. Wojewoda podejmował działania zmierzające do zwiększenia liczebności kadry medycznej, udzielającej świadczeń opieki zdrowotnej w szpitalu tymczasowym, jak też zapewnił odpowiedni sprzęt i wyposażenie tego szpitala.

Stwierdzono jednak nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu rzetelnej weryfikacji oferty cenowej, dotyczącej adaptacji budynku Centrum Wystawienniczo-Kongresowego w Opolu do potrzeb szpitala tymczasowego, co skutkowało poniesieniem na ten cel wydatków o 2689,5 tys. zł wyższych od wartości rynkowej zrealizowanych robót (oszacowanej przez biegłego powołanego przez NIK). Ponadto szpital tymczasowy wyposażono w urządzenie do automatycznego cięcia i pakowania blistrów leków o wartości 868,7 tys. zł, które nie było niezbędne do jego funkcjonowania.

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji podatkowej prawidłowo udzielały ulg, zwolnień i innych instrumentów wsparcia podatników oraz dokonywały zwrotów podatku w okresie epidemii COVID-19?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto 11 urzędów skarbowych

Cel główny kontroli

Ocena celowości, gospodarności i efektywności finansowanych ze środków publicznych rozwiązań polegających na organizacji szpitali tymczasowych oraz izolatoriów.

Jednostki kontrolowane

Opolski Urząd Wojewódzki
Uniwersytecki Szpital
Kliniczny w Opolu
Szpital Wojewódzki
w Opolu sp. z o.o.

Przed przystąpieniem do wykonania robót budowlanych w ramach badanej inwestycji nie uzyskano decyzji o pozwoleniu na budowę. Według biegłych powołanych przez NIK, niezgodnie ze sztuką wykonano zadaszenia stalowe, a w jednym z pomieszczeń nie podłączono przewodu wyrównawczego, co stwarzało zagrożenie dla życia i zdrowia obsługi technicznej.

W trakcie kontroli ustalono, że polecenie związane z utworzeniem szpitala tymczasowego Wojewoda wydał z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, gdyż nie umożliwił stronom zapoznania się z zebrany materiał dowodowy oraz nie zawiadamiał o wszczęciu postępowania administracyjnego.

Wojewoda podejmował też działania zmierzające do utworzenia na terenie województwa izolatoriów dla osób hospitalizowanych z powodu COVID-19, które nie wymagały leczenia szpitalnego. W Urzędzie zaniechano jednak rzetelnego monitorowania wykorzystania miejsc w izolatoriach i dostosowywania ich liczby do faktycznego zapotrzebowania. W rezultacie w gotowości utrzymywanych było znacznie więcej miejsc w stosunku do potrzeb. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie wydawania przez Wojewodę poleceń, dotyczących tworzenia izolatoriów.

5.3. Tabele finansowe wykonania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Tabela nr 1

Wykonanie budżetu państwa w latach 2018–2021

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| | w mln zł | | | |
| Dochody | 380 048,1 | 400 535,3 | 419 795,7 | 494 843,5 |
| Wydatki | 390 454,3 | 414 273 | 504 776,1 | 521 216,8 |
| Wynik budżetu | (-)10 406,2 | (-)13 737,8 | (-)84 980,5 | (-)26 373,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021.

Tabela nr 2

Zrealizowane w latach 2018–2021 dochody jst, w podziale na rodzaje jednostek

| jst | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | w tys. zł | | | |
| Gminy | 121 425 597 | 135 161 525 | 149 090 470 | 163 483 715 |
| Powiaty | 27 959 347 | 30 696 261 | 34 568 622 | 36 053 278 |
| Miasta na prawach powiatu | 85 507 790 | 93 894 371 | 100 314 429 | 111 045 555 |
| Województwa | 16 953 684 | 18 754 957 | 20 956 586 | 22 826 558 |
| Ogółem jst: | 251 846 419 | 278 507 114 | 304 930 106 | 333 409 106 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu jst a za lata 2018–2021.

Tabela nr 3

Wielkość udziału we wpływach z podatku PIT w latach 2018–2021

| Jst | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gminy | 37,98% | 38,08% | 38,16% | 38,23% |
| Powiaty | 10,25% | 10,25% | 10,25% | 10,25% |
| Województwa | 1,60% | 1,60% | 1,60% | 1,60% |
| Razem: | 49,83% | 49,93% | 50,01% | 50,08% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu jst za lata 2018–2021.

Tabela nr 4

Dochody budżetowe jst w podziale na źródła za lata 2018–2021

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| | w tys. zł | | | |
| Dochody ogółem z tego: | 251 846 418,6 | 278 570 492 | 304 930 106,5 | 333 409 105,6 |
| Dochody własne | 124 033 231 | 135 781 868,9 | 146 344 849,5 | 163 517 775,4 |
| Dotacje celowe | 71 383 458,2 | 81 026 729,3 | 91 555 842,6 | 87 572 938,2 |
| Subwencja ogólna | 56 429 729,4 | 61 761 893,7 | 67 029 414,4 | 82 318 392 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu jst za lata 2018–2021.

ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 5

Wykonanie budżetów jst w Polsce w latach 2018–2021

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------|----------------|----------------|---------------|-------------------|
| | w tys. zł | | | |
| Dochody | 251 846 418,6 | 278 507 114 | 304 930 106,5 | 333 409 105,6 |
| Wydatki | 259 386 268 | 280 276 671,1 | 299 240 623,8 | 315 967 267,6 |
| Wynik budżetu | (-)7 539 849,4 | (-)1 706 179,7 | 5 689 482,7 | 17 441 838 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu jst za lata 2020–2021.

Tabela nr 6

Wykonanie budżetów gmin w Polsce w latach 2018–2021

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------------|
| | w tys. zł | | | |
| Dochody | 121 425 597,4 | 135 233 348,9 | 149 090 469,5 | 163 483 714,8 |
| Wydatki | 127 132 774,1 | 135 386 334,2 | 143 716 561,5 | 152 788 989,4 |
| Wynik budżetu | (-)5 707 176,7 | (-)1 706 179,7 | 5 373 908 | 10 694 725,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2021.

5.4. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

1. Czy dochody gmin były wystarczające do zapewnienia prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom gminy w czasie pandemii COVID-19 oraz czy działania gminy skutecznie ograniczały i przeciwdziałały jej negatywnym skutkom?
2. Czy gminy podejmowały prawidłowe działania w zakresie planowania dochodów budżetowych w celu zapewnienia stabilności finansowej oraz realizacji zadań własnych podczas pandemii?
3. Czy gminy podejmowały skuteczne działania w celu ograniczenia negatywnych skutków pandemii w ramach realizacji wybranych zadań własnych?

Cel główny kontroli

Cele szczegółowe

Kontrolą objęto trzy urzędy miejskie oraz dwa urzędy gmin, z terenu województwa opolskiego.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy tj.: legalność, gospodarność i rzetelność.

Kryteria kontroli

Lata 2018–2021 z wykorzystaniem dowodów powstałych przed lub po tym okresie, a dotyczących okresu objętego kontrolą. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 18 lutego do 29 lipca 2022 r.

Okres objęty kontrolą

W toku kontroli pozyskano informacje od 16 urzędów wojewódzkich dotyczące wydatków na realizację zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrolę I/22/003/LOP podjęto z inicjatywy własnej NIK. W ramach realizacji planu pracy grupy zadaniowa do spraw kontroli jst tj. Task Force on Municipality Audit (TFMA), która funkcjonuje w strukturach Europejskiej Organizacji Naczelnych Organów Kontroli (EUROSAI). Kontrolę przeprowadzono wspólnie z NOK Republiki Macedonii Północnej (na podstawie porozumienia z października 2021 r.). W kontroli wzięły udział NOK: Albanii, Czarnogóry, Rumunii, Słowacji i Turcji.

Pozostałe informacje

Ponadto w ramach tej kontroli nawiązano współpracę pomiędzy Delegaturą NIK w Opolu a Regionalną Izbą Obrachunkową w Opolu. Przedmiotem porozumienia o współpracy była: 1/ wymiana informacji dotyczących wykonania budżetów gmin w zakresie środków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19; 2/ przeprowadzenie przez RIO ankiety wśród wszystkich jst województwa opolskiego dotyczącej ubytku dochodów i poniesionych wydatków na przeciwdziałanie COVID-19.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano wnioski pokontrolne, do Wójta Gminy Izbicko o sporządzenie wykazu szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności, który został zrealizowany.

Stan realizacji wniosków

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|-------------------------------|--|
| 1. | Delegatura NIK w Opolu | Urząd Miasta w Brzegu | Jerzy Wrębiak |
| | | Urząd Gminy w Izbicku | Brygida Pytel |
| | | Urząd Gminy Olszanka | Aneta Rabczewska |
| | | Urząd Miasta Opola | Arkadiusz Wiśniewski |
| | | Urząd Miejski w Wołczynie | Leszek Wiącek |

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-------------------------------|----------------------------------|--|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 1. | Urząd Miasta w Brzegu | Pozytywna | Burmistrz podjął działania mające na celu przystosowanie Urzędu do ciągłej i nieprzerwanej realizacji usług publicznych. Skutki epidemii COVID-19 nie wpłynęły istotnie na dochody uzyskiwane przez gminę, a dokonywane zmiany w planach finansowych w zakresie dochodów i wydatków uwzględniały działania mające na celu łagodzenie negatywnych skutków epidemii. Gmina korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania | |
| 2. | Urząd Gminy w Izbicku | Pozytywna | Wójt podjęła działania mające na celu przystosowanie Urzędu do ciągłej i nieprzerwanej realizacji usług publicznych. W gminie uwzględniano wpływ epidemii COVID-19 w planowaniu dochodów i wydatków. W Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych gminy świadczących pomoc społeczną podejmowano rzetelne działania zmierzające do ustalenia i zaspokojenia potrzeb mieszkańców. | Wójt nie sporządziła wykazu szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego charakteru i nie wpłynęła na ocenę kontrolowanej jednostki. |
| 3. | Urząd Gminy Olszanka | Pozytywna | W Urzędzie wprowadzono mechanizmy wykonywania pracy w trybie zdalnym oraz obowiązek reżimu sanitarnego. Skutki epidemii nie wpłynęły negatywnie na dochody gminy. W celu przeciwdziałania skutkom epidemii gmina korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania. | |
| 4. | Urząd Miasta Opola | Pozytywna | Prezydent podjął działania mające na celu przystosowanie Urzędu do ciągłej i nieprzerwanej realizacji usług publicznych. W mieście uwzględniano wpływ epidemii COVID-19 w planowaniu dochodów i wydatków. Wprowadzono fakultatywne ulgi i zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych. W Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych miasta świadczących pomoc społeczną podejmowano rzetelne działania zmierzające do ustalenia i zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Dokonywano rzetelnej analizy potrzeb mieszkańców miasta w obszarze polityki społecznej i zdrowia. | |
| 5. | Urząd Miejski w Wołczynie | Pozytywna | Burmistrz zapewnił ciągłe i nieprzerwane świadczenie usług publicznych w czasie trwającej epidemii. Urząd właściwie przygotowano pod względem organizacyjnym do świadczenia usług publicznych oraz zachowania reżimu sanitarnego. Burmistrz analizował i monitorował uwarunkowania zewnętrzne związane z wystąpieniem epidemii oraz prawidłowo planowano dochody i wydatki gminy uwzględniając ograniczenia wynikające z wystąpienia epidemii COVID-19. | |

5.5. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Epidemia COVID-19

Konieczność ograniczania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, uzasadniała wdrożenie rozwiązań zapobiegających, przeciwdziałających i zwalczających COVID-19. Stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii (od 20 marca 2020 r. do odwołania), powodował wprowadzenie kolejnych nakazów i zakazów uniemożliwiających rozprzestrzenianie się koronawirusa. Dotyczyły one funkcjonowania organów administracji publicznej, m.in. zapewnienia obsługi obywateli przy zachowaniu środków bezpieczeństwa.

Wprowadzono (od 13 marca 2020 r.) przepisy umożliwiające ograniczenie wykonywanych zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, wyłącznie do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom oraz określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.

Decyzję w tym zakresie podejmował kierownik urzędu administracji publicznej lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, zawiadamiając o tych ograniczeniach, w drodze ogłoszenia, na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki i przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie urzędu lub jednostki. Możliwość taką utrzymano w kolejnych rozporządzeniach w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Uszczegółowiono (od 19 kwietnia 2020 r.) rodzaj zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom, do których zaliczono, m.in. sprawy z zakresu: rejestracji stanu cywilnego, ewidencji ludności i dowodów osobistych, pomocy społecznej, świadczeń usług komunalnych, działań urzędów pracy (w tym wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2), wydawania praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych, administracji architektoniczno-budowlanej, ochrony środowiska oraz korzystania z wód (w zakresie zgody wodnoprawnej).

Zakłady pracy (od 31 marca 2020 r.) były obowiązane zapewnić osobom zatrudnionym niezależnie od podstawy zatrudnienia rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk oraz odległość pomiędzy stanowiskami pracy wynoszącą co najmniej 1,5 m, chyba że było to niemożliwe ze względu na charakter działalności wykonywanej w danym zakładzie pracy, a zakład ten zapewniał środki ochrony osobistej związane ze zwalczaniem epidemii COVID-19.

Wprowadzono (od 16 kwietnia 2020 r.) obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa w zakładach pracy oraz w budynkach użyteczności publicznej (budynkach biurowych lub socjalnych) przeznaczonych m.in. na potrzeby administracji publicznej. Do 27 listopada 2020 r. obowiązek ten nie był stosowany w przypadku osób wykonujących czynności zawodowe lub służbowe,

z wyjątkiem osób wykonujących bezpośrednią obsługę interesantów lub klientów. W okresie od 28 listopada do 1 grudnia 2020 r. ww. wymóg obowiązywał w zakładach pracy, jeżeli w pomieszczeniu przebywało więcej niż jedna osoba. Od 2 grudnia 2020 r. ponownie obowiązek ten nie był stosowany w przypadku osób wykonujących czynności zawodowe lub służbowe (chyba, że zarządzający takim budynkiem postanowił inaczej), z wyjątkiem osoby wykonującej bezpośrednią obsługę interesantów lub klientów w czasie jej wykonywania.

W celu przeciwdziałania COVID-19 (od 8 marca 2020 r.), umożliwiono pracodawcy możliwość polecenia pracownikowi wykonywania pracy zdalnej, tj. wykonywanie przez czas oznaczony pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania. Przy czym od 24 czerwca 2020 r. doprecyzowano, że wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecane, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. W szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych. Wskazano też, że narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługę logistyczną pracy zdalnej zapewnia pracodawca.

Od 24 czerwca 2020 r. umożliwiono tymczasowe przeniesienia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę oraz marszałka województwa, podległego mu pracownika samorządowego do pracy w innej jednostce na czas określony do 3 miesięcy. Przeniesienie miało na celu zapewnienie sprawnej realizacji zadań jednostki, do której przenoszony jest pracownik.

Dochody własne jst

Podstawę gospodarki finansowej jst, w tym gmin stanowi m.in. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawa o finansach publicznych. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określono, że źródłami dochodów gmin są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami własnymi są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochodami mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów własnych jst zostały uregulowane w rozdziale 3 ww. ustawy (w art. 9–18). Stosownie do art. 18 ust. 1 tej ustawy o jst do udzielania ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego oraz zwalniania z obowiązku pobrania, bądź ograniczenia poboru tych należności mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej.

Dochody własne jst można podzielić na grupy (ze względu na źródło ich pochodzenia).

I tak rozróżniamy:

- wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Źródłem dochodów własnych gminy, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy, stanowią również wpływy z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania w podatkach od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych;
- wpływy z opłat, tj. opłaty skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowsko-wej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej (w części określonej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁵³ oraz innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej), odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej), odsetki od należności przekazywanych z niedochowaniem terminu, stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej), dotacje z budżetów innych jst oraz inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy w wysokości 39,3% oraz udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, w wysokości 6,7%.

Dochody własne stanowią niezbędną podstawę działalności finansowej gmin. Na ich poziom mają wpływ decyzje organów gmin. Organy te decydują o wysokości obowiązujących w danej gminie stawek podatkowych, o wielkości udzielonych ulg i zwolnień oraz mają prawo podejmować decyzje o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności. Zwolnienia wprowadzone przez rady gmin mogą zachęcać przedsiębiorców do podjęcia działalności gospodarczej oraz tworzenia nowych miejsc pracy na terenie danej gminy, z drugiej strony obniżają dochody własne tych jednostek. Polityka finansowa gmin winna polegać na pozyskiwaniu odpowiednich środków finansowych, które umożliwią realizację nałożonych na gminy zadań.

⁵³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

5.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).
3. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
8. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego jednostek prowadzących działalność kulturalną w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca (Dz. U. poz. 1729).
10. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. z 2022 r. poz. 22).
11. Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych zmieniona uchwałą nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r. oraz uchwałą nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. (niepublikowane).
12. Uchwała nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – „Laboratoria przyszłości” (M.P. poz. 939).
13. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84).
15. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Min. Finansów poz. 56).

5.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu RP
3. Marszałek Senatu RP
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Wojewoda Opolski
9. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Samorządu i Administracji Państwowej